

La stratégie Europe 2020

P. Heuse

H. Zimmer

Introduction

La crise économique et financière a durement affecté les économies des États membres de l'Union européenne, souligné leurs faiblesses structurelles, fragilisé l'euro et mis en doute la crédibilité de l'Union économique et monétaire. Pour y remédier, les autorités européennes ont décidé de définir une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi, et de réformer en profondeur leur modèle de gouvernance.

La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi a ainsi fait place en 2010 à la stratégie Europe 2020. Celle-ci définit cinq objectifs clés pour assurer une croissance plus vigoureuse et créer davantage d'emplois: axée sur la réorientation des politiques liées à la gestion de la crise en faveur de réformes structurelles à moyen et long termes, elle vise à renforcer la compétitivité de l'économie européenne, la productivité, le potentiel de croissance, la cohésion sociale et la convergence économique.

Parallèlement, l'UE s'est attelée à renforcer la coordination et le contrôle des politiques. Les mécanismes de surveillance existants ont été renforcés et de nouveaux dispositifs ont été introduits, notamment dans le domaine des déséquilibres macroéconomiques. De même, un calendrier unique applicable à l'ensemble de ces mécanismes de surveillance, le semestre européen, a été introduit à partir de 2011. Celui-ci est destiné à renforcer la cohérence, d'une part, entre les volets économiques, sociaux et budgétaires des politiques mises en œuvre et, d'autre part, entre l'action européenne et celle des États membres.

Le premier chapitre de cet article présente les principes fondateurs de la stratégie Europe 2020. Le second décrit

le nouveau modèle de gouvernance adopté par l'UE et la manière dont s'articulent les instruments assurant la cohérence de l'ensemble. Le troisième est consacré aux engagements qu'ont pris les États membres dans le cadre de la stratégie Europe 2020, tels qu'ils figurent dans les programmes nationaux de réforme établis pour 2011.

1. Vers une nouvelle vision de l'économie européenne : la stratégie Europe 2020

La construction européenne est jalonnée d'initiatives destinées à coordonner les efforts dans les domaines d'action politique relevant essentiellement de la compétence des États membres. Au cours des années nonante, différentes procédures de coordination ont ainsi vu le jour, dont les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) mises en place en 1996 pour assurer la convergence économique des économies engagées dans la marche vers l'euro. Le processus de Luxembourg, lancé en 1997, institutionnalisait la stratégie européenne pour l'emploi préfigurée quelques années plus tôt par l'adoption de cinq objectifs clés en faveur de l'emploi lors du sommet européen d'Essen, dans le but de réduire significativement le chômage au niveau européen et d'harmoniser les réformes structurelles à mettre en œuvre sur les marchés du travail nationaux. Le processus de Cardiff, instauré en 1998, visait à coordonner les politiques structurelles. Enfin, le processus de Cologne a ouvert la voie, dès 1999, au dialogue macroéconomique.

À partir de 2000, ces initiatives européennes ont été chapeautées par la stratégie de Lisbonne, dont le but était de faire de l'Europe, en dix ans, « l'économie de la

connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il s'agissait d'une stratégie globale, articulant les stratégies sectorielles qui lui préexistaient. Elle visait tout à la fois à moderniser le modèle social européen, à favoriser la mise en œuvre de réformes structurelles destinées à renforcer la compétitivité, à jeter les bases d'une société de la connaissance et à améliorer les perspectives de croissance par un dosage adéquat des politiques économiques. Elle s'appuyait sur des lignes directrices et des objectifs communs, une surveillance multilatérale basée sur une série d'indicateurs et le dépôt de rapports faisant état des politiques mises en œuvre dans les États membres.

En 2005, l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne par la Commission déplorait la multiplicité des priorités et le manque de coordination, soulignant la nécessité de la recentrer sur la croissance et l'emploi. La stratégie de Lisbonne renouvelée cherchait dès lors à renforcer l'intégration en présentant une vision stratégique unique et cohérente des défis européens et à canaliser les efforts des États membres sur une série d'actions prioritaires. Elle s'est concrétisée par l'adoption de vingt-quatre lignes directrices intégrées, couvrant à la fois les politiques de l'emploi et les politiques macro- et micro-économiques.

Les difficultés structurelles de l'UE – déficit de croissance et de productivité, participation insuffisante de la population au marché du travail, prise en compte trop partielle des contraintes liées au vieillissement – ont néanmoins persisté, tandis qu'apparaissaient de nouvelles préoccupations, notamment la concurrence accrue des économies émergentes et les défis liés au changement climatique et à la gestion des ressources naturelles. La crise de 2008 a par ailleurs fragilisé le secteur financier et anéanti une partie des efforts d'assainissement budgétaire réalisés les années précédentes.

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la stratégie Europe 2020. Elle vise à la fois à renforcer l'UE en assurant une sortie de crise rapide et à favoriser une croissance « intelligente, durable et inclusive » pour faire face aux principaux défis de long terme que constituent la concurrence internationale et le vieillissement de la population. Comme la stratégie de Lisbonne, elle repose sur une série de lignes directrices intégrées, au nombre de dix désormais, et d'objectifs clés devenus quasi-contraignants, dont le nombre est également plus réduit. Par le biais d'une surveillance multilatérale renforcée, elle s'efforce

de corriger les déficiences de la stratégie précédente, principalement au niveau de l'appropriation nationale des objectifs et de la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour les atteindre.

Les principes sur lesquels repose la stratégie Europe 2020 sont exposés dans la communication de la Commission européenne du 3 mars 2010⁽¹⁾. Ils ont été discutés et approuvés par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet européen de mars 2010. La stratégie Europe 2020 a été adoptée par le Conseil européen en juin 2010.

1.1 Vers une croissance intelligente, durable et inclusive

La stratégie Europe 2020 vise à faire de l'UE une économie « intelligente, durable et inclusive ». Ces trois priorités caractérisent la vision de l'économie sociale de marché qu'envisage l'UE au lendemain de la crise. Elles se déclinent en sept initiatives phares, des domaines d'action transversaux destinés à soutenir un développement de qualité de la croissance et de l'emploi.

Chacune des initiatives phares a fait l'objet d'une communication de la Commission au cours des années 2010 et 2011. Celles-ci définissent des axes de travail, soulignent les pierres d'achoppement et les progrès attendus et déterminent des objectifs – en terme d'actions concrètes à mettre en œuvre aux niveaux national, européen et/ou international –, des priorités, des règles de gouvernance, ainsi que, le cas échéant, des indicateurs de progrès.

1.1.1 Une croissance intelligente

Viser une croissance « intelligente » implique que l'UE progresse dans le domaine de l'innovation et de l'éducation. Il s'agit en particulier de rattraper le retard accumulé en matière de recherche et développement (R&D) par rapport aux économies concurrentes, de façon à améliorer la compétitivité de l'économie européenne. Le manque de compétitivité est à la fois dû à des investissements insuffisants en R&D, à une transformation trop limitée des résultats des recherches en produits et services commercialisés et à une exploitation non optimale des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC), que ce soit au niveau des entreprises ou des particuliers. C'est pour ces raisons qu'ont été mises sur pied l'initiative pour l'innovation et l'initiative pour la société numérique. Parallèlement, une croissance intelligente implique que les travailleurs, en particulier les jeunes, disposent des compétences nécessaires pour exploiter ce potentiel de croissance. L'initiative « jeunesse

(1) CE (2010a).

en mouvement» mise sur l'excellence de la formation, en particulier dans l'enseignement supérieur, et sur une transition réussie entre l'école et le marché du travail.

1.1.1.1 « Une Union de l'innovation⁽¹⁾ »

Cette initiative reprend une série d'actions destinées à améliorer les conditions-cadres de la recherche et de l'innovation, de façon à augmenter la qualité de vie et à préserver le modèle social européen.

Ces actions concernent à la fois l'éducation (favoriser l'excellence et développer les compétences), l'encadrement (réaliser un Espace européen de la recherche) et le financement (optimiser les montants investis en R&D, éviter la fragmentation). Elles visent en outre à favoriser la transmission des résultats de la recherche ainsi que leur concrétisation dans l'innovation, en s'appuyant notamment sur l'Institut européen d'innovation et de technologie créé en 2008.

Pour lever les obstacles à la transformation des idées en produits et services, il faut améliorer l'accès des entreprises innovantes (en particulier les PME) au financement public et privé, établir un cadre réglementaire et normatif favorable (marché unique de l'innovation, brevet européen) et faciliter l'accès aux résultats des recherches publiques et le transfert des technologies. La Commission prévoit par ailleurs de lancer des partenariats européens de l'innovation dans certains domaines, notamment le vieillissement en bonne santé et l'éco-innovation.

Le suivi de cette initiative est assuré par le biais d'un rapport sur la compétitivité de « l'Union de l'innovation⁽²⁾ » publié tous les deux ans. La première édition est sortie en juin 2011. Le rapport analyse les points forts et les points faibles des politiques nationales de recherche et d'innovation, au moyen d'un tableau de bord comprenant un ensemble d'indicateurs de progrès.

La Commission a par ailleurs mis en place un groupe de travail chargé de mettre au point un indicateur mesurant la part des entreprises innovantes à croissance rapide dans l'économie, qui permettra de comparer les performances de l'Union européenne à celles de ses principaux partenaires. Ce nouvel indicateur fera partie des objectifs clés européens dès 2012, parallèlement à l'objectif d'investir un montant correspondant à 3 % du PIB dans la R&D.

1.1.1.2 « Une stratégie numérique pour l'Europe⁽³⁾ »

Cette stratégie a pour but d'exploiter au mieux le potentiel de croissance et de cohésion des TIC.

Après une large consultation publique, la Commission a défini sept domaines d'action :

- développer un marché numérique unique;
- harmoniser les normes et faciliter l'interopérabilité;
- assurer la sécurité numérique et lutter contre la cybercriminalité;
- promouvoir l'internet rapide;
- stimuler la R&D dans les TIC;
- favoriser la culture et les compétences numériques;
- exploiter les avantages des TIC pour améliorer la vie quotidienne et faire face aux défis sociétaux.

Pour chacun de ces domaines, la Commission a indiqué une série d'actions concrètes (au total une centaine) à mettre en œuvre, dont certaines sont assorties d'un agenda. La dimension internationale de la stratégie numérique est aussi prise en compte, notamment via la conclusion d'accords visant à promouvoir l'e-commerce et la protection des droits de propriété intellectuelle.

1.1.1.3 « Jeunesse en mouvement⁽⁴⁾ »

Cette initiative a pour but d'améliorer la formation des jeunes et de faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Les mesures envisagées s'appuient sur quatre axes :

- moderniser les systèmes d'enseignement et de formation pour favoriser l'excellence et l'acquisition de compétences clés (améliorer la prévention du décrochage scolaire, fournir des conseils d'orientation de qualité, adapter les programmes scolaires aux compétences requises sur le marché du travail, favoriser l'apprentissage et la reconnaissance de compétences non formelles et informelles, etc.);
- favoriser l'accès à et l'attrait de l'enseignement supérieur (fournir un financement aux publics traditionnellement éloignés des établissements d'enseignement supérieur, encourager la mobilité étudiante entre établissements, garantir la qualité de l'information sur les programmes et les possibilités de recherche, développer un indicateur de performance des universités, etc.);
- favoriser la mobilité transnationale des jeunes, qu'ils soient en cours de formation ou bénéficient déjà d'un emploi (donner à tous les jeunes la possibilité d'étudier ou de suivre une formation à l'étranger pendant leur cursus; créer une carte européenne « jeune en mouvement » visant à faciliter l'intégration des jeunes hors de leur pays d'origine et un passeport européen des compétences destiné à valoriser les acquis non

(1) CE (2010d).

(2) Il remplace l'ancien rapport sur la science, la technologie et la compétitivité.

(3) CE (2010b).

(4) CE (2010c).

- formels; développer l'Observatoire européen des postes vacants);
- faciliter l'obtention d'un premier emploi tant dans le pays d'origine qu'à l'étranger en prévoyant un accompagnement adapté au début du parcours professionnel.

1.1.2 Une croissance durable

Une croissance durable signifie que l'UE s'engage sur la voie d'une diminution de la consommation d'énergie, non seulement dans le but de réduire la dépendance énergétique, mais aussi pour atténuer les effets de l'activité humaine sur l'environnement en général et sur le réchauffement climatique en particulier. L'UE a mis au point une initiative en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du développement de technologies écologiques, sources potentielles de croissance et d'emploi. Dans ce contexte de mutation des sources d'approvisionnement en énergie, il importe par ailleurs de pouvoir compter sur un secteur industriel de pointe compétitif et peu polluant, ce qui est l'objet de l'initiative consacrée à la politique industrielle.

1.1.2.1 « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources⁽¹⁾ »

Cette initiative vise à favoriser la transition vers une économie pauvre en carbone, en découplant la croissance de l'utilisation des ressources naturelles.

Il est prévu d'agir dans quatre directions :

- stimuler les performances économiques tout en utilisant moins de ressources;
- rechercher et créer de nouvelles possibilités de croissance économique, intensifier l'innovation et renforcer la compétitivité de l'UE;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement en ressources essentielles;
- lutter contre le changement climatique et limiter les incidences de l'utilisation des ressources sur l'environnement.

Dans ce contexte, il faut exploiter au mieux les synergies entre les politiques et entre les secteurs, et prendre en compte l'ensemble des intérêts en jeu (y compris les effets dérivés positifs et négatifs) lorsqu'une mesure est introduite. Cette mise en balance devrait améliorer la transparence des coûts. Appliquée au niveau des produits et des services, elle est à même d'améliorer l'information du consommateur et dès lors d'orienter ses choix en faveur des initiatives présentant l'impact environnemental le plus réduit.

(1) CE (2011b).

(2) CE (2010e).

Cette initiative vise essentiellement à définir un cadre juridique assurant que les stratégies à long terme concernant notamment l'énergie, le changement climatique, la recherche et l'innovation, l'industrie, les transports, l'agriculture, la pêche et l'environnement contribuent à une utilisation plus efficace des ressources naturelles, et en particulier de l'énergie. Ce cadre juridique sera constitué de feuilles de routes coordonnées dans différents domaines, par exemple pour la création d'un système de transport européen économe en ressources. Les mesures à moyen terme, dont certaines sont déjà inscrites à l'agenda 2011 (comme la révision des politiques de l'eau, de la biodiversité et de l'approvisionnement en matières premières), devront se conformer à cette logique.

1.1.2.2 « Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation⁽²⁾ »

La politique industrielle a pour but de préserver et de renforcer la compétitivité en tenant compte des exigences liées au développement durable.

Dans le cadre de cette initiative, les stratégies et politiques européennes sont évaluées en fonction de leur incidence sur la compétitivité de l'industrie en termes de coûts, de prix et d'innovation. Cette approche horizontale est complétée par une approche sectorielle (dans laquelle la dimension supranationale et l'interdépendance des activités sont prises en compte). Une attention particulière est accordée à la chaîne de production et au cycle de vie du produit, depuis les infrastructures de production jusqu'au service après-vente, depuis la matière première jusqu'au recyclage. Le développement d'une stratégie sur les matières premières destinée à en assurer l'approvisionnement et la gestion durable est également envisagé.

Plusieurs initiatives sont également prévues pour améliorer les conditions-cadres de l'activité industrielle (réduction des charges administratives, amélioration de l'accès au financement – en particulier pour les PME –, renforcement de la normalisation européenne, soutien et diffusion de l'innovation – notamment dans les technologies économes en énergie –, etc.).

1.1.3 Une croissance inclusive

Les évolutions démographiques en cours ont pour conséquence que le taux de dépendance, qui compare le nombre de personnes sans emploi à celui des personnes occupées, augmente sensiblement. L'initiative pour des compétences nouvelles et des emplois est destinée à mettre en place les conditions d'une participation la plus large possible des personnes en âge de travailler

au marché du travail, en agissant tant sur les conditions de travail que sur les compétences et les qualifications des travailleurs. La plateforme contre l'exclusion sociale vise quant à elle à favoriser le retour à l'emploi – facteur d'intégration par excellence – et à réduire les inégalités.

1.1.3.1 « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois⁽¹⁾ »

Cette initiative s'inscrit dans le cadre de l'objectif consistant à augmenter le taux d'emploi en s'appuyant sur une série d'axes de travail et d'actions concrètes visant à :

- renforcer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail et à en réduire la segmentation (prévoir des dispositions contractuelles flexibles et fiables – par exemple via l'instauration d'un contrat de travail unique –, mettre en place une politique de formation tout au long de la vie prévoyant un partage des coûts efficace et privilégiant les travailleurs les plus vulnérables, améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, adapter les allocations de chômage);
- développer les qualifications et les compétences nécessaires pour exercer un emploi aujourd'hui et demain (développer des instruments de veille en matière de compétences, harmoniser les systèmes de reconnaissance des aptitudes professionnelles, assurer à chacun une formation alliant compétences spécifiques et compétences transversales facilitant l'accès à l'emploi, favoriser la mobilité géographique des travailleurs, exploiter le potentiel d'emploi des travailleurs migrants);
- améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail;
- mettre en place un environnement favorable à la création d'emplois (diminuer la fiscalité pesant sur le travail, alléger les contraintes administratives).

1.1.3.2 « Une plateforme européenne contre l'exclusion⁽²⁾ »

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale vise à mobiliser les États membres, les institutions européennes et les autres parties prenantes autour de l'objectif de réduction de la pauvreté, dans un contexte où des budgets publics réduits rendront nécessaires une utilisation optimale des ressources et le développement de nouvelles formes d'inclusion sociale. Il s'agit par ailleurs de réduire les disparités entre les régions de l'UE en favorisant les investissements porteurs de croissance et d'emploi dans les régions les plus défavorisées.

La Commission a établi les axes d'intervention suivants :

- agir au niveau de l'ensemble des politiques, notamment pour favoriser l'accès au marché du travail, à la protection sociale et aux services essentiels (santé, logement, éducation);

- veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour soutenir l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations;
- stimuler l'innovation sociale;
- encourager les partenariats entre secteurs public et privé et exploiter au mieux les possibilités offertes par l'économie sociale;
- renforcer la coordination des politiques entre les États membres.

Les progrès accomplis seront examinés chaque année à l'occasion d'une convention réunissant tous les acteurs concernés. Les bonnes pratiques seront mises en évidence dans le cadre d'une procédure d'apprentissage mutuel.

1.2 Cinq objectifs clés

Tranchant avec la multiplicité des objectifs prévalant dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 se focalise sur un nombre réduit d'objectifs chiffrés, touchant à quatre domaines sur lesquels l'UE souhaite concentrer les efforts : le relèvement du taux d'emploi, la connaissance et l'innovation, une économie plus durable et l'amélioration de l'inclusion sociale.

Il s'agit :

- 1) de porter le taux d'emploi total des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans à 75 % en 2020, grâce à une participation accrue des jeunes, des travailleurs âgés et des faiblement qualifiés, et à une meilleure intégration des migrants en situation régulière;
- 2) en matière d'innovation, de porter le niveau total des investissements publics et privés en R&D à 3 % du PIB en 2020;
- 3) en matière d'éducation, de ramener le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et d'augmenter la proportion des personnes de 30 à 34 ans munies d'un diplôme de l'enseignement supérieur, ou équivalent, à 40 % au moins;
- 4) en matière de climat et d'énergie, de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, de faire passer la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 % et d'accroître l'efficacité énergétique de 20 % (objectifs « 20/20/20 »);

(1) CE (2010f).

(2) CE (2010g).

5) de promouvoir l'inclusion sociale, notamment en réduisant la pauvreté, de sorte que dans l'ensemble de l'UE 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale⁽¹⁾.

Les objectifs en matière d'énergie étaient déjà inscrits dans les textes législatifs de l'UE et impliquent un partage des charges entre les États membres. Pour le reste, les pays ont été appelés à définir leurs propres cibles et trajectoires nationales en concertation étroite avec la Commission, en prenant en compte leur position de départ et leur situation spécifique, conformément aux procédures nationales de décision.

1.3 Une mobilisation générale pour atteindre les objectifs de la stratégie

Certaines institutions de l'UE (Parlement, Conseil, Commission), les partenaires sociaux, les autorités régionales et locales et les autres parties prenantes sont appelées à collaborer de manière à renforcer la légitimité de la stratégie, de sorte que les efforts de tous convergent vers la réalisation des cinq objectifs clés de long terme adoptés pour l'UE.

Parallèlement, toutes les politiques et les instruments transversaux dont dispose l'UE doivent être mis au service de la stratégie Europe 2020, de façon à accélérer les progrès dans les domaines prioritaires. Il s'agit notamment d'améliorer le fonctionnement des marchés, tant en interne (marché unique, politique de la concurrence) qu'en externe (partenariat avec d'autres pays ou groupes de pays, établissement d'un cadre réglementaire international dans certains domaines d'avenir comme les technologies et produits écologiques et les hautes technologies). En outre, le budget de l'UE doit être mis au service de la croissance et de l'emploi au travers des programmes soutenus par les fonds structurels, qui représentent des canaux de financement privilégiés pour atteindre les objectifs stratégiques. Il s'agit respectivement du fonds européen de développement régional (correction des déséquilibres régionaux), du fonds de cohésion (rattrapage économique et social des pays en retard) et du fonds social européen (amélioration des emplois et développement des opportunités d'emploi).

(1) La population menacée de pauvreté et d'exclusion est définie par trois indicateurs: le risque de pauvreté relatif, la privation matérielle grave et le fait de vivre dans un ménage à faible intensité de travail (pour plus de détails, voir section 3.5). Les États membres peuvent choisir leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés en fonction de leur situation spécifique.

2. Le nouveau modèle de gouvernance européenne

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 assied les fondements de la gouvernance européenne. Il détermine notamment les matières pour lesquelles l'UE dispose de compétences propres et celles pour lesquelles elle dispose de compétences partagées, et institutionnalise, le cas échéant, les mécanismes de coordination et de surveillance des politiques des États membres.

Les anciens mécanismes de surveillance ayant montré leurs limites, le Conseil européen a prévu en juin 2010 d'améliorer la coordination des politiques économiques et d'établir les bases d'une gouvernance renforcée. Il mentionnait un certain nombre d'orientations, visant notamment à durcir le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et à introduire un cadre de surveillance macroéconomique. Il en résulte une nouvelle structure de surveillance à trois piliers, appuyée par l'introduction d'un calendrier unique, le « semestre européen », destiné à mieux coordonner les actions politiques dans les domaines budgétaire et économique.

2.1 Les fondements institutionnels

Contrairement à la politique monétaire, qui relève d'une compétence exclusive de l'UE pour les pays ayant adopté l'euro, les politiques économiques, sociales et de l'emploi font l'objet d'une compétence partagée entre l'UE et les États membres. L'article 5 alinéa 1^{er} du TFUE prévoit que « les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques ». L'alinéa 2 précise que « l'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques ». Enfin, l'alinéa 3 énonce que « l'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres ». Des dispositions particulières plus étendues, précisées à l'article 136 du TFUE, s'appliquent aux pays de la zone euro.

Le traité prévoit par ailleurs les mécanismes de coordination de ces politiques, respectivement à l'article 121 pour la politique économique, à l'article 126 (qui institue le mécanisme de surveillance des déficits publics excessifs, et dans un avenir proche, contiendra les dispositions relatives au mécanisme européen de stabilité) pour la discipline budgétaire et à l'article 148 pour la politique de l'emploi. Les mécanismes de coordination des politiques sociales ne

sont par contre pas institués par le TFUE. En cette matière, on recourt à la méthode ouverte de coordination, qui, par le biais du partage des bonnes pratiques et l'évaluation des politiques nationales par les pairs, vise à rapprocher les réformes structurelles mises en œuvre dans les États membres.

2.2 Les lignes directrices intégrées

Avec les lignes directrices pour l'emploi (LDE), les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) qui encadrent les politiques macroéconomiques et les réformes microéconomiques nationales constituent l'instrument fondateur de coordination des politiques économiques et sociales de l'UE. En vertu de l'article 148 du TFUE, les LDE doivent être compatibles avec les GOPE. Bien qu'adoptées séparément – les premières dans le cadre du Conseil EPSCO⁽¹⁾, les secondes dans le cadre du Conseil ECOFIN⁽²⁾ –, les LDE et les GOPE forment ensemble les lignes directrices intégrées qui indiquent aux États membres des axes d'action privilégiés.

Dans un souci de simplification et de lisibilité qui cadre avec les aspirations de la nouvelle gouvernance européenne, le nombre de lignes directrices intégrées établies en 2010 a été fortement réduit. La recommandation adoptée en juillet 2010⁽³⁾ par le Conseil ECOFIN compte six GOPE, tandis que la décision du Conseil EPSCO, prise en octobre de la même année⁽⁴⁾, compte quatre LDE. Par comparaison, les lignes directrices intégrées adoptées en 2008 pour la période 2008-2010 comptaient seize GOPE et huit LDE.

Les lignes directrices intégrées retenues en 2010 prévoient que des mesures adéquates soient prises, dans le cadre des GOPE, pour :

- 1) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques ;
- 2) résorber les déséquilibres macroéconomiques ;
- 3) réduire les déséquilibres au sein de la zone euro ;
- 4) optimiser le soutien à la R&D et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance (éducation, recherche, innovation) et libérer le potentiel de l'économie numérique ;

(1) Le Conseil EPSCO réunit les ministres de l'emploi et des affaires sociales de l'UE.

(2) Le Conseil ECOFIN réunit les ministres de l'économie et des finances de l'UE.

(3) UE (2010a).

(4) UE (2010b).

(5) Groupe de travail sur la gouvernance (2010).

5) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre ;

6) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur.

Dans le cadre des lignes directrices pour les politiques de l'emploi, les efforts doivent viser à :

7) accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi ;

8) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie ;

9) améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation pour les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent ;

10) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

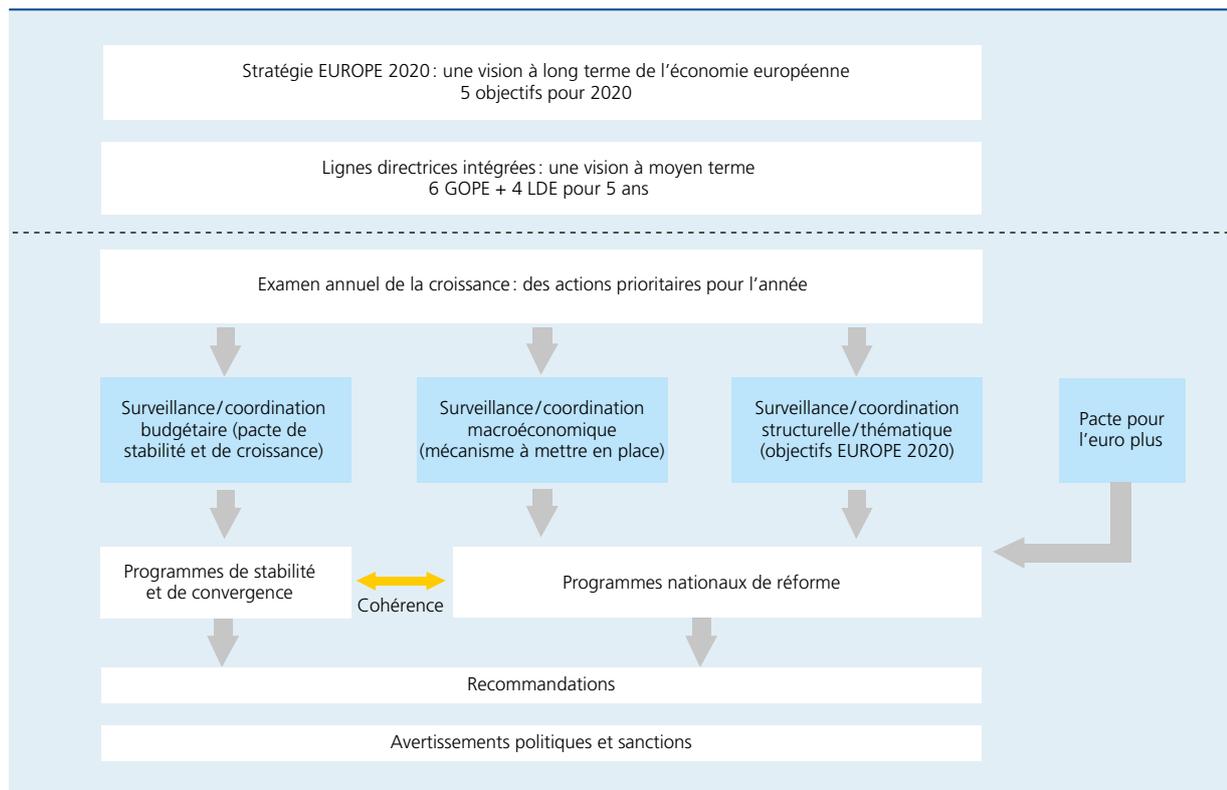
Il est à noter qu'une des LDE adoptées en 2010 vise explicitement la politique sociale. Par ailleurs, les lignes directrices intégrées reprennent les cinq objectifs clés retenus dans le cadre de la stratégie Europe 2020 en matière d'innovation (LDI 4), de développement durable (LDI 5), d'emploi (LDI 7), d'éducation (LDI 9) et d'inclusion sociale (LDI 10).

Bien que le TFUE prévoie une mise à jour annuelle des lignes directrices, le Conseil s'est accordé pour qu'elles demeurent stables jusqu'en 2014, afin de leur laisser le temps de produire leurs effets avant, le cas échéant, de les adapter.

2.3 Les mécanismes de coordination

La crise économique et financière a souligné la nécessité d'améliorer la coordination des politiques et le suivi des progrès accomplis. C'est dans cette optique que le groupe de travail sur la gouvernance économique a mené ses travaux. Son rapport final⁽⁵⁾, publié en octobre 2010, introduit des changements fondamentaux dans les mécanismes de coordination. Certains dispositifs existants sont appelés à être renforcés, tandis que de nouveaux instruments de convergence sont ou seront prochainement mis en place.

GRAPHIQUE 1 STRUCTURE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ET DE SURVEILLANCE DES POLITIQUES DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020



Sources : CE, BNB.

La surveillance s’effectue dorénavant au travers d’une structure à trois piliers. Le premier repose sur le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et concerne la surveillance budgétaire. Le second, qui doit encore être mis en place, institutionnalisera la surveillance macroéconomique. Le troisième est relatif à la surveillance des réformes structurelles et s’appuie sur les progrès enregistrés dans le cadre des cinq objectifs clés de la stratégie Europe 2020.

À ces trois canaux s’ajoute le pacte pour l’euro plus, qui prévoit une surveillance renforcée pour les pays membres de la zone euro et les autres pays signataires. Par ailleurs, les procédures de surveillance sont encadrées par le semestre européen.

2.3.1 Surveillance budgétaire : le pacte de stabilité et de croissance

Le PSC adopté lors du sommet européen d’Amsterdam en juin 1997 est l’instrument dont les pays de l’UE se sont dotés pour assurer la discipline budgétaire et éviter l’apparition des déficits publics excessifs. Il impose aux

États membres d’avoir à terme des budgets proches de l’équilibre ou en excédent, et contribue ainsi à la stabilité monétaire de l’UE.

Le PSC comporte un volet préventif et un volet correctif. La surveillance multilatérale représente le volet préventif. Les États membres présentent leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité (pour les pays membres de la zone euro) ou de convergence (pour les autres États membres) mis à jour chaque année, qui indique aussi comment ils ont l’intention de parvenir à une situation budgétaire saine à moyen terme en tenant compte de l’impact budgétaire du vieillissement de la population. La Commission évalue ces programmes et, en cas de dérapage, un système d’alerte rapide permet au Conseil ECOFIN d’adresser une recommandation à l’État concerné.

La procédure de déficit excessif, décrite à l’article 126 du TFUE, représente le volet correctif du pacte. Elle est lancée dès qu’un État dépasse le critère de déficit public fixé, en l’absence de circonstances exceptionnelles, à 3 % du PIB. Le Conseil ECOFIN émet alors des recommandations

pour que l'État mette fin à cette situation, et lui fixe un calendrier pour y parvenir. Le non-respect de ces recommandations mène notamment à l'application de sanctions financières qui peuvent prendre la forme d'un dépôt sans intérêt ou d'une amende.

Se basant sur les conclusions du groupe de travail sur la gouvernance économique, le Conseil européen a approuvé en mars 2011⁽¹⁾ quatre nouvelles dispositions législatives pour renforcer la surveillance budgétaire et appliquer de manière systématique et à un stade plus précoce les mesures destinées à faire respecter les règles. Pour remédier au laxisme dont certains États membres ont fait preuve pendant les périodes de conjoncture favorable, le volet préventif du PSC sera modifié, de sorte que le contrôle des finances publiques reposera sur un nouveau concept de gestion prudente de la politique budgétaire. Des sanctions à l'encontre d'un pays de la zone euro qui ne mettrait pas en œuvre les mesures nécessaires pour corriger sa trajectoire d'ajustement seront d'application dans le volet préventif. Le volet correctif du PSC accordera quant à lui davantage d'importance à l'évolution de la dette, qui fera l'objet d'un examen comme c'est le cas pour l'évolution du déficit. Un système de sanctions financières graduées sera introduit pour les États membres de la zone euro. Enfin, des exigences minimales, liées notamment aux systèmes de comptabilité publique et de statistiques, seront imposées aux États membres en ce qui concerne la politique budgétaire.

2.3.2 Surveillance des déséquilibres macroéconomiques

Parallèlement au renforcement de la surveillance budgétaire, le Conseil européen a introduit en mars 2011 un élément nouveau de coordination économique dans l'UE. Il s'agit d'une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, qui représente le pendant de la procédure de déficit (budgétaire) excessif.

Comme en matière budgétaire, la procédure comportera un volet préventif et un volet correctif. Sur la base d'une évaluation régulière reposant sur un tableau de bord d'indicateurs économiques, la Commission s'attachera à identifier précocement les États membres présentant des risques. Le Conseil pourra adopter des recommandations à l'encontre d'un État membre présentant des déséquilibres graves et/ou portant atteinte au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et, s'il y a lieu, lancer une procédure de déséquilibre excessif, qui se traduira par un plan d'action national assorti de délais de mise en œuvre. L'État membre qui, de manière répétée, ne s'y conformerait pas s'exposerait à une amende consistant dans le paiement annuel d'un montant proportionnel au PIB.

2.3.3 Surveillance des réformes structurelles: l'approche thématique

Contrairement aux procédures de surveillance budgétaire et macroéconomique qui comportent un volet correctif, la surveillance thématique s'appuie principalement sur la pression des pairs.

Dans ce cadre, le Conseil européen examine chaque année la situation économique et la situation de l'emploi dans l'UE. Il adopte des conclusions sur la base de ces exercices et formule un ensemble de lignes directrices, les GOPE et les LDE, destinées à orienter les politiques économiques et de l'emploi nationales.

En réponse à ces orientations stratégiques, les États membres sont appelés à fournir des informations sur les mesures mises en œuvre ou projetées. Depuis l'introduction de la stratégie Europe 2020, ils rassemblent l'ensemble de ces informations dans un seul document, le programme national de réforme, dans lequel ils identifient les principaux obstacles (ou goulets d'étranglement) s'opposant à la croissance et à la création d'emplois et les mesures envisagées pour les lever. Y figurent également la traduction des cinq objectifs clés en cibles nationales, et les initiatives prises ou à prendre pour inscrire le pays dans la trajectoire définie.

La Commission examine les engagements et les politiques des États membres à la lumière des lignes directrices. Elle peut adresser un avertissement aux États dont les politiques économiques ou de l'emploi ne sont pas conformes aux GOPE et aux LDE. Suite à cet examen, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, formuler des recommandations aux États s'il le juge approprié.

2.3.4 Le pacte pour l'euro plus

Aux trois mécanismes de surveillance énumérés ci-dessus s'ajoute le pacte pour l'euro plus, lui aussi adopté lors du sommet européen de mars 2011. Ce nouveau pacte est destiné à coordonner davantage les politiques économiques des États membres signataires, soit les pays de la zone euro auxquels se sont joints la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie, dans le but d'améliorer la compétitivité et de parvenir à un niveau de convergence plus élevé.

(1) Le paquet législatif (quatre mesures liées à la surveillance budgétaire, deux mesures liées à la surveillance macroéconomique) est en cours de discussion au Parlement européen.

Le pacte pour l'euro plus repose sur quatre règles directrices :

- il suit le modèle de gouvernance qui existe déjà dans l'UE et est compatible avec les instruments existants (la stratégie Europe 2020, les lignes directrices intégrées, le PSC, le nouveau cadre de surveillance macroéconomique et le semestre européen), mais implique des engagements supplémentaires et plus ambitieux que ce qui a déjà été approuvé ; ceux-ci doivent figurer dans les programmes de stabilité et de convergence et dans les programmes nationaux de réforme ;
- il privilégie l'action concrète, orientée en fonction d'objectifs communs, dans des domaines essentiels pour favoriser la compétitivité, promouvoir l'emploi, améliorer la viabilité des finances publiques et renforcer la stabilité financière ;
- des engagements sont pris chaque année ; ils précisent les mesures à mettre en œuvre dans les douze mois qui suivent, en s'inspirant des meilleures pratiques et

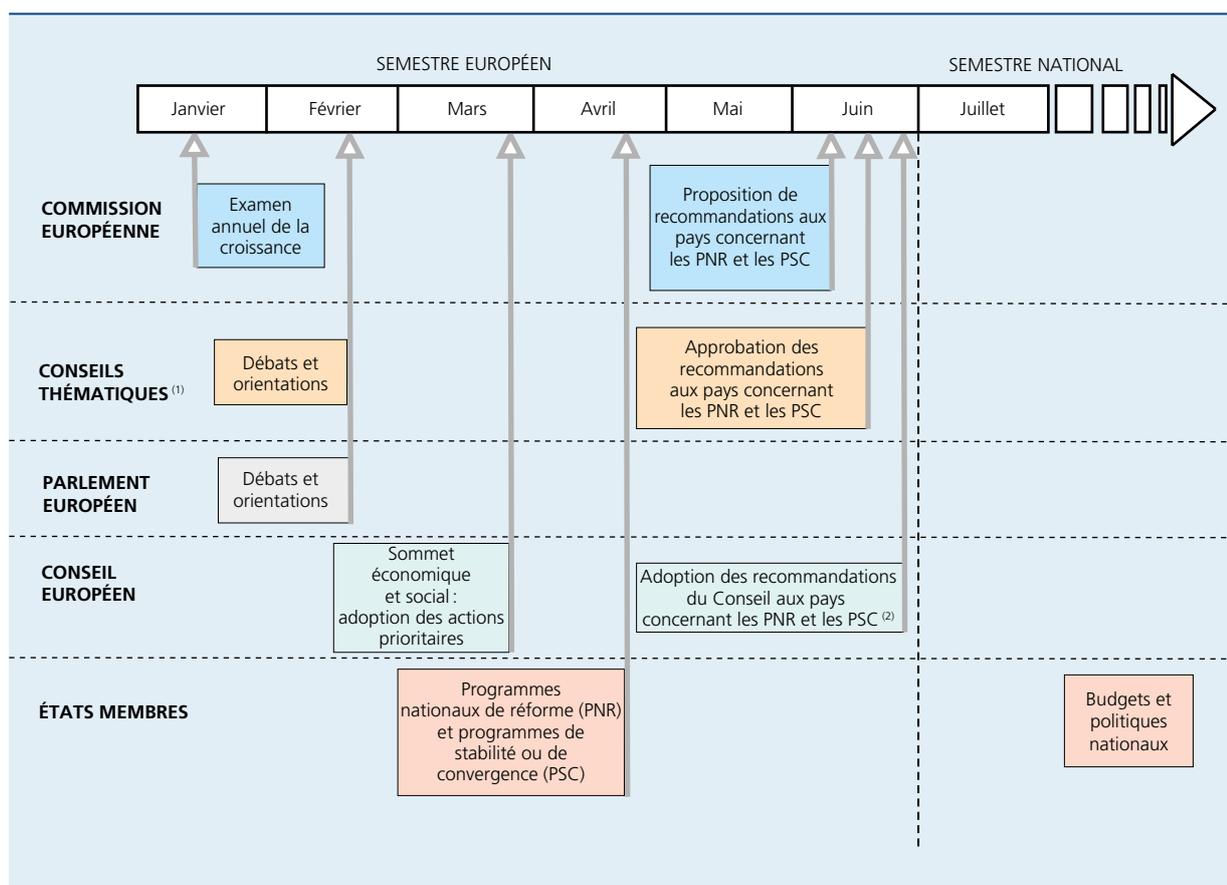
des pays les plus performants. Un suivi annuel de ces engagements est réalisé par la Commission ;

- les pays signataires s'engagent à achever le marché unique.

2.3.5 Le semestre européen

L'introduction du « semestre européen » marque un tournant dans la manière de mettre en œuvre la politique européenne pour la croissance et pour l'emploi. Auparavant, les discussions entre l'UE et les États membres relatives aux politiques budgétaires et économiques ainsi qu'aux réformes structurelles suivaient des procédures indépendantes assorties de calendriers spécifiques pour le dépôt des rapports, l'examen des progrès et la formulation des recommandations aux États membres. L'institution d'un semestre européen permet de coordonner et d'orienter les efforts des États membres en fonction des objectifs de long terme et des priorités définies pour l'année.

GRAPHIQUE 2 STRUCTURE DU SEMESTRE EUROPÉEN DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020



Sources : CE, BNB.

(1) Pour des raisons d'organisation de ses travaux, le Conseil se réunit en différentes formations (notamment ECOFIN pour l'économie et les finances et EPSCO pour l'emploi et les affaires sociales), lesquelles réunissent les ministres des États membres et les commissaires européens compétents pour les domaines concernés.

(2) Bien que prévue pour juillet dans le schéma du semestre européen, l'approbation des recommandations aux pays par le Conseil européen pour 2011 a eu lieu lors de la réunion des 23 et 24 juin 2011.

L'introduction du semestre européen résulte aussi des conclusions du groupe de travail sur la gouvernance économique. C'est la seule mesure qui ait déjà été mise en œuvre, car elle ne requiert pas de modification du TFUE. Le Conseil européen mentionnait déjà ce concept dans ses conclusions de juin 2010. Il s'agissait d'avancer la date de dépôt des programmes de stabilité et de convergence pour que les plans budgétaires des États membres puissent être jugés par les pairs et que des ajustements tenant compte de ces remarques puissent être introduits avant l'adoption des budgets définitifs au niveau national.

Le concept de semestre européen porte en fait sur l'ensemble des processus de surveillance et de coordination des politiques. Cet exercice débute par l'examen annuel de la croissance réalisé en janvier par la Commission européenne. Cette dernière formule un ensemble d'actions prioritaires annuelles qui, une fois approuvées par le Conseil européen en mars, sont prises en compte dans les politiques économiques, sociales et budgétaires mises en œuvre dans les États membres. Leurs engagements sont formalisés dans le programme national de réforme et le programme de stabilité ou de convergence qu'ils doivent soumettre à la Commission pour la mi-avril. Ces documents sont examinés par la Commission, qui formule des recommandations destinées à alimenter les discussions au sein des différentes formations du Conseil et à permettre au Conseil européen d'adopter, en juin, les recommandations prévues par les mécanismes de surveillance.

Le semestre européen s'appuie sur une plus grande coopération entre les institutions de l'UE. Si la Commission endosse le rôle moteur en débutant le semestre par l'examen annuel de la croissance, les actions prioritaires qu'elle propose sont débattues aussi bien au sein des différentes formations du Conseil qu'au Parlement européen, avant d'être adoptées par le Conseil européen. De même, les recommandations – faisant suite à l'examen des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme – adressées aux États membres sur proposition de la Commission font l'objet d'une discussion avant ratification par le Conseil européen.

2.3.5.1 Examen annuel de la croissance

L'examen annuel de la croissance est la première étape du semestre européen. Il s'agit d'une communication annuelle dans laquelle la Commission européenne recense les grands défis auxquels l'UE est confrontée et définit les actions prioritaires en vue de les relever. Ces priorités s'inscrivent dans le cadre plus large des lignes directrices intégrées adoptées pour cinq ans.

L'examen annuel de la croissance comprend trois autres documents, consacrés aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 au niveau des États membres (rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020) et à l'analyse détaillée de la situation économique (rapport macroéconomique) et du marché du travail (projet de rapport conjoint sur l'emploi du Conseil et de la Commission), sur lesquels la Commission s'appuie pour formuler ses actions prioritaires. Ces documents sont destinés à alimenter les travaux du sommet européen de mars.

Les années 2009 et 2010 ayant été marquées par la crise économique et financière amorcée en 2008, la communication de la Commission publiée en janvier 2011 vise à accélérer la reprise dans l'UE, à l'orienter sur la voie d'une croissance économique forte et d'un taux d'emploi élevé pour éviter qu'elle ne soit distancée par ses concurrents, et à la faire progresser vers les objectifs clés de la stratégie Europe 2020. Dans ce cadre, la Commission a identifié dix actions prioritaires pour renforcer la reprise à court terme et la compétitivité des États européens. Ces actions promeuvent la stabilité macroéconomique – via un assainissement budgétaire rigoureux, une résorption des déséquilibres macroéconomiques et la restructuration du secteur financier –, une mobilisation accrue des marchés du travail nationaux et des réformes structurelles destinées à renforcer la croissance, mettant ainsi l'accent sur la nécessité d'une approche intégrée de la reprise.

Les conclusions du sommet de mars 2011 s'inspirent largement des actions prioritaires définies dans l'examen annuel de la croissance. Le Conseil européen a ainsi souligné que les États membres devaient s'attacher en priorité à :

- rétablir la confiance en ramenant l'évolution de la dette à des niveaux soutenables et faire en sorte que les déficits repassent sous le seuil des 3 % ;
- accroître l'attrait du travail ;
- aider les chômeurs à se réinsérer sur le marché du travail ;
- lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale ;
- investir dans l'éducation et la formation ;
- équilibrer sécurité et flexibilité ;
- réformer les systèmes de retraite ;
- attirer les capitaux privés pour financer la croissance ;
- stimuler la recherche et l'innovation ;
- permettre l'accès à l'énergie à un coût abordable et renforcer les politiques mises en place en matière d'efficacité énergétique.

Étant donné que le semestre européen a été mis en œuvre pour la première fois en 2011, les documents publiés par la Commission en janvier sont en grande partie

prospectifs, chacun d'entre eux reprenant sous différentes formes les priorités définies dans le cadre des lignes directrices intégrées adoptées en 2010.

Dans son rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 de janvier 2011, la Commission plaide en faveur de réformes qui ne nécessitent pas de grands investissements publics, se prêtent à une mise en œuvre rapide et ont une incidence marquée sur la croissance et la création d'emplois. Elle propose notamment l'achèvement du marché unique, la mise en œuvre de la directive «services», une amélioration du fonctionnement des marchés publics et des infrastructures dans les domaines de l'énergie durable, des transports ou des technologies de l'information. Elle fait également le point sur la transposition nationale des objectifs clés européens sur la base des programmes nationaux de réforme provisoires déposés par les États membres à l'automne 2010. À cet égard, elle déplore que les objectifs nationaux aient été fixés de façon trop peu ambitieuse. Dans la plupart des cas, l'agrégation des résultats nationaux ne suffit en effet pas à atteindre l'objectif européen. Par ailleurs, l'élaboration des trajectoires de long terme ne semble pas avoir mobilisé une attention suffisante, alors que, dans l'esprit de la stratégie, le but est d'inciter les États membres à mettre en œuvre au plus tôt des réformes concrètes dont les progrès soient mesurables.

Le rapport macroéconomique fait le point sur la situation de l'UE après la crise et souligne les déséquilibres et les faiblesses qui continuent à grever son potentiel de croissance. Il précise ensuite les mesures les plus aptes à remettre d'aplomb les finances publiques et à assainir le secteur financier. Enfin, il plaide pour l'introduction rapide de réformes structurelles susceptibles d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des produits, de façon à résorber les déséquilibres macroéconomiques et relancer les moteurs de la croissance.

Le rapport conjoint sur l'emploi recense les axes d'action essentiels à la mise en œuvre des lignes directrices intégrées dans les domaines de l'emploi (LDI 7), de l'éducation (LDI 8 et 9) et de l'inclusion sociale (LDI 10). Il insiste par ailleurs sur la nécessité de passer sans tarder d'une gestion conjoncturelle du marché du travail à des réformes structurelles, et précise les orientations dont les États membres sont priés de tenir compte dans l'établissement de leur programme national de réforme. Celles-ci portent par exemple sur les mécanismes de formation des salaires, les systèmes d'allocation de chômage et les autres régimes de prestation sociale, de même que sur les systèmes d'organisation du travail et du temps de travail. Dans un contexte de ressources budgétaires limitées par des assainissements indispensables, la Commission plaide pour

l'établissement de priorités dans l'éventail de mesures à mettre en œuvre, tenant compte à la fois de leurs coûts et du temps nécessaire pour que leurs effets se fassent sentir sur le marché du travail.

2.3.5.2 Réponses nationales: les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réforme

Sur la base des actions prioritaires définies par le Conseil européen, les États membres ont présenté, à partir de la mi-avril, leurs engagements nationaux dans leur programme national de réforme et leur programme de stabilité ou de convergence. Le premier détaille les mesures mises en œuvre au niveau national pour résorber les déséquilibres macroéconomiques et les réformes structurelles entreprises dans le cadre de la stratégie Europe 2020, ainsi que les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus, tandis que le second reprend la stratégie d'assainissement à moyen terme des finances publiques.

Les plans nationaux de réforme présentent en principe une structure identique, comportant, outre une description du contexte macroéconomique et des évolutions attendues à moyen terme, une énumération tant des principaux obstacles (ou goulets d'étranglement) s'opposant à la croissance et à la création d'emplois que des mesures envisagées pour lever ces obstacles; ces plans de réforme font aussi le point sur la transposition en cibles nationales des objectifs clés de la stratégie Europe 2020 et les initiatives prises ou à prendre pour inscrire le pays dans la trajectoire définie. En principe, il faut aussi montrer en quoi chaque mesure contribue à atteindre les objectifs.

Dans la pratique, la structure et le contenu des plans nationaux de réforme diffèrent parfois sensiblement. Néanmoins, à l'exception de celui du Royaume-Uni, ils mentionnent tous les objectifs nationaux adoptés en vertu de la stratégie Europe 2020. Dans quelques cas, les objectifs ne sont qu'une fourchette. Quelques pays, dont la Belgique, ont en outre adopté des sous-objectifs, notamment en matière d'emploi. Bien que cette pratique soit conforme aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi qui prévoient que des efforts spécifiques soient entrepris en faveur des populations dont la participation à l'emploi est la plus faible, elle est contraire à l'esprit de la stratégie Europe 2020, qui consiste à cristalliser les efforts autour d'un nombre réduit d'objectifs acceptés par tous.

Les cibles nationales adoptées par les États membres dans les cinq domaines clés de la stratégie Europe 2020 sont reprises dans le chapitre 3 de cet article.

2.3.5.3 Évaluation des politiques nationales et recommandations

La conformité des programmes de convergence et de stabilité et des programmes nationaux de réforme au regard des lignes directrices intégrées a été examinée selon les procédures prévues par le TFUE au cours des mois de mai et de juin 2011.

La Commission a publié le rapport de clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques en juin⁽¹⁾. Elle a aussi publié, pour l'ensemble de la zone euro et pour chacun des États membres de l'UE, des recommandations accompagnées d'un document technique reprenant les éléments d'analyse qui les fondent. Le souci de coordination et d'intégration des politiques qui caractérise la stratégie Europe 2020 et la réforme de la gouvernance s'est traduit par la publication de recommandations aux pays qui, pour la première fois, ont trait à l'ensemble des domaines de coordination et de surveillance. On trouve par conséquent dans un seul document l'avis en matière budgétaire (qui découle du pacte de stabilité et de croissance) et les conseils en matière de politiques économiques et d'emploi.

Dans le rapport de clôture, la Commission souligne, au terme du premier semestre européen, l'efficacité de cette méthode de gouvernance pour élaborer des politiques européennes et nationales intégrées, pour autant qu'au cours du semestre suivant, dit semestre national, les États membres intègrent les recommandations européennes dans leurs processus décisionnels.

Dans l'ensemble, la Commission recommande d'entreprendre des actions nationales pour remédier aux déséquilibres budgétaires et macroéconomiques, améliorer le fonctionnement du marché du travail et créer un environnement économique propice au développement des entreprises.

Elle appelle à réaliser un assainissement rapide des finances publiques en portant une attention particulière à la qualité des dépenses. Il s'agit aussi de mettre en place les réformes nécessaires à un rééquilibrage de la balance courante en améliorant la compétitivité pour les pays déficitaires (réformes structurelles ou ayant trait aux dispositifs de formation des salaires) et en accroissant la demande intérieure pour les pays présentant une balance excédentaire. Par ailleurs, la capacité du secteur bancaire à répondre aux besoins de l'économie doit être améliorée.

La Commission met en avant plusieurs leviers d'action pour augmenter la participation à l'emploi. Il s'agit entre autres d'encourager le maintien en emploi des personnes âgées. Le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi – surtout les plus vulnérables – est essentiel pour contrecarrer les effets de la crise. Dans ce cadre, certains États membres doivent améliorer l'accès à la formation tout au long de la vie mais aussi, à un stade plus précoce, les performances de leur système d'enseignement. Les aspects sociaux comme les obstacles fiscaux freinant l'accès à l'emploi doivent être levés.

Le développement des entreprises doit être soutenu en supprimant les barrières injustifiées à l'entrée – notamment dans le secteur des services – et en favorisant la concurrence dans les industries de réseau. Selon la Commission, il convient également d'améliorer l'accès des entreprises innovantes au financement et de réduire la charge administrative qui pèse sur les sociétés tout en améliorant l'efficacité des administrations publiques et du système judiciaire.

Les recommandations aux pays ont été approuvées par le Conseil européen lors du sommet des 23 et 24 juin 2011. Les cinq États membres bénéficiaires d'une assistance financière de l'Union européenne et du FMI n'ont pas reçu de recommandations spécifiques. Il s'agit de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de la Lettonie et de la Roumanie. L'octroi de cette assistance est de fait subordonné à la mise en œuvre d'un programme d'action adapté à la situation du pays et où l'accent est mis sur l'assainissement budgétaire et les réformes économiques structurelles. Ces pays doivent impérativement mettre en œuvre le programme convenu, d'où la recommandation unique les invitant à l'appliquer. C'est aussi pour cette raison que le Portugal et la Grèce n'ont pas présenté de programme de stabilité cette année.

(1) CE (2011)c.

Les recommandations adressées à la Belgique

Les recommandations adressées à la Belgique sur la base de l'analyse de son programme de stabilité et de son programme national de réforme, qui ont été approuvées par le Conseil européen en juin 2011, sont au nombre de six. La Belgique est tenue, au cours de la période 2011-2012, de :

- « profiter du redressement de l'économie pour accélérer le rythme de correction du déficit excessif. À cette fin, prendre, pour le budget 2012, les mesures nécessaires spécifiées, principalement du côté des dépenses, pour réaliser un effort budgétaire annuel moyen en ligne avec les recommandations de la procédure concernant les déficits excessifs, et ainsi infléchir à la baisse le taux élevé de la dette publique. Le déficit public devrait ainsi être ramené nettement sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012 au plus tard. Assurer une progression vers l'objectif à moyen terme à un rythme d'au moins 0,5 % du PIB par an ;
- prendre des mesures pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Conformément au cadre de la stratégie en trois volets de l'Union, il s'agirait avant tout de juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail afin de relever sensiblement l'âge effectif de la retraite. Des mesures telles que la liaison de l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées ;
- remédier aux faiblesses structurelles du secteur financier, notamment en achevant la restructuration des banques ayant besoin de financement adéquat et d'un modèle économique viable ;
- prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité ;
- renforcer la participation au marché du travail en réduisant les charges fiscales et sociales élevées qui pèsent sur les bas salaires d'une manière qui soit neutre pour le budget, et en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité. Prendre des mesures pour transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et pour rendre le système fiscal plus favorable à l'environnement. Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail par des mesures visant les travailleurs plus âgés et les groupes vulnérables ;
- mettre en place des mesures pour renforcer la concurrence dans le secteur de la vente au détail en réduisant les barrières à l'entrée et en allégeant les restrictions d'exploitation ; introduire également des mesures pour renforcer la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz en améliorant encore l'efficacité des autorités sectorielles de régulation et de concurrence. »

3. Transposition des cinq objectifs stratégiques européens en objectifs nationaux

Ce chapitre détaille la transposition des cinq objectifs clés de la stratégie Europe 2020 figurant dans les programmes nationaux de réforme déposés par les États membres de l'UE. Les dernières réalisations dans chaque matière sont confrontées aux objectifs fixés à l'horizon 2020 – ce qui permet d'évaluer les efforts qu'il reste à fournir – et la position de la Belgique est comparée à celle des autres pays de l'Union. Lors de la fixation des objectifs nationaux, les pays tiennent compte de leur situation de départ. Ainsi, chaque État membre contribue à la réalisation des objectifs européens selon ses moyens et ses ambitions.

3.1 Objectif concernant l'emploi

Les pays qui affichaient les taux d'emploi les plus élevés en 2010 sont également ceux qui se sont fixé les cibles les plus élevées, supérieures à l'objectif européen de 75 %. Il s'agit de la Suède, des Pays-Bas et du Danemark, qui se sont engagés à porter à 80 % la part des personnes au travail dans la population âgée de 20 à 64 ans. Cependant, certains États membres dont le taux d'emploi se situait en deçà de la moyenne européenne – qui était de 68,6 % en 2010 – se montrent plus ambitieux ; ils visent des progressions dépassant 9 points de pourcentage en dix ans. C'est le cas de la Hongrie, de la Bulgarie et de l'Estonie, ainsi que de l'Espagne qui se démarque ainsi des autres pays du Sud de l'Europe. La comparaison des efforts relatifs est néanmoins compliquée par les conséquences de la

crise économique et financière qui a fait chuter parfois de manière conséquente le taux d'emploi. Parmi les États membres entrés plus récemment dans l'UE, les augmentations attendues du taux d'emploi sont généralement supérieures à celles des anciens, en raison de la poursuite des effets de rattrapage.

Les autorités belges se sont fixé un objectif de taux d'emploi équivalent à 73,2 % à l'horizon 2020, soit une progression de 5,6 points de pourcentage en dix ans, qui implique la création annuelle nette moyenne de 56 000 emplois jusque 2020. À titre de comparaison, cette progression était de 40 000 unités entre 2000 et 2010⁽¹⁾. À l'horizon 2020, près de cinq millions de personnes âgées de 20 à 64 ans seraient ainsi occupées en Belgique.

En supposant que les engagements pris par les États membres soient respectés, et en excluant du calcul le Royaume-Uni (qui n'a pas fixé de cible nationale quantitative), le taux d'emploi moyen dans l'UE en 2020 ne devrait s'élever qu'à 73,7 % ou 74 % selon que l'on considère la valeur minimale ou maximale des fourchettes données par les États membres n'ayant pas fourni un objectif chiffré

précis. L'objectif stratégique de 75 % ne serait donc pas atteint.

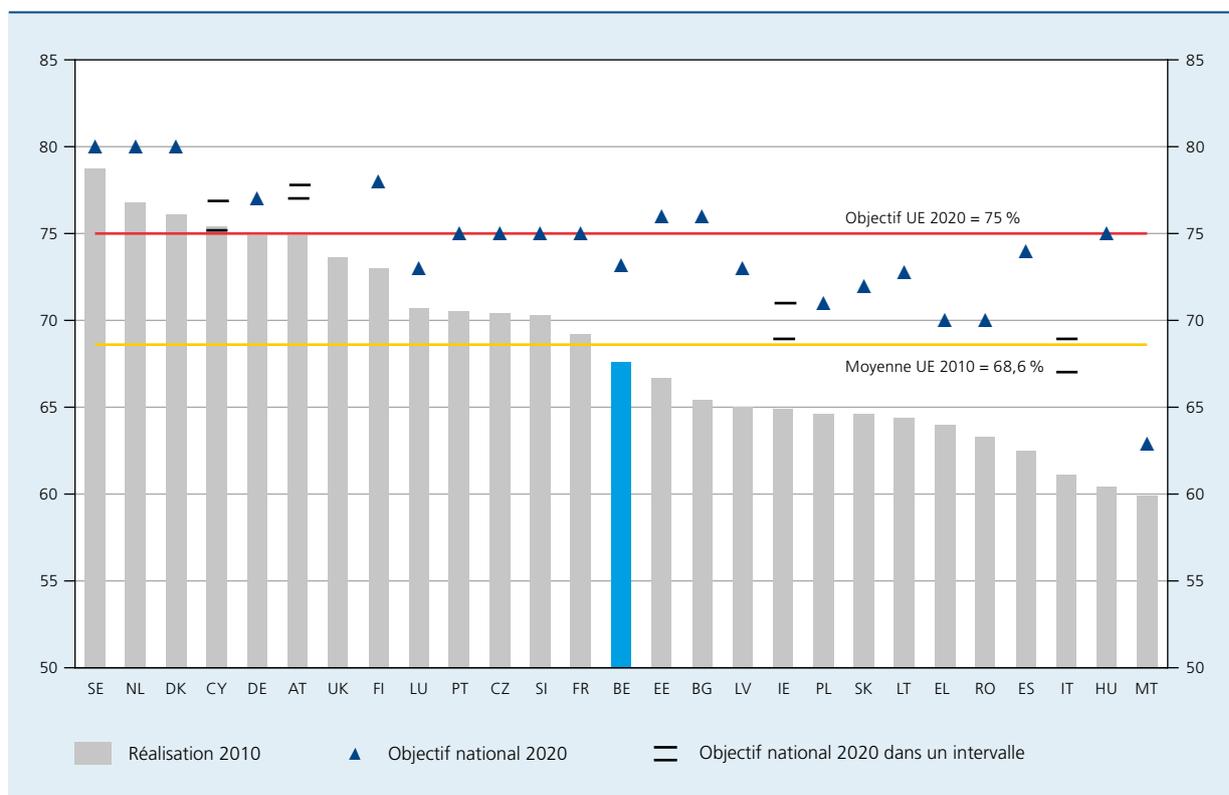
Dans ce cas, le taux d'emploi en Belgique serait inférieur de moins d'un point de pourcentage à la moyenne européenne attendue. Un écart de près de 7 points subsisterait néanmoins par rapport au niveau attendu dans les pays pour lesquels les objectifs de participation à l'emploi sont les plus élevés.

Dans la logique des lignes directrices intégrées, qui préconisent un relèvement du taux d'emploi par le biais notamment d'une participation accrue des jeunes, des personnes âgées, des faiblement qualifiés et des migrants en situation régulière, certains pays – minoritaires – se sont fixé des sous-objectifs d'emploi. La performance de ces États ne sera toutefois évaluée qu'en fonction de leur taux d'emploi global.

(1) Sur la base des données des enquêtes sur les forces de travail harmonisées (CE).

GRAPHIQUE 3 TAUX D'EMPLOI

(en %, population âgée de 20 à 64 ans)



Sources : CE, Programmes nationaux de réforme 2011 des pays de l'UE.

TABLEAU 1 OBJECTIFS D'EMPLOI FIXÉS PAR LA BELGIQUE À L'HORIZON 2020

(en % de la population correspondante, sauf mention contraire)

	Belgique 2010	Belgique 2020	UE 2010	UE 2020
Taux d'emploi total (20-64 ans)	67,6	73,2	68,6	75,0
Taux d'emploi des femmes (20-64 ans)	61,6	69,1	62,1	
Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans	37,3	50,0	46,3	
Écart de taux d'emploi entre ressortissants nationaux et extra-européens (20-64 ans, points de pourcentage)	28,4	< 16,5	10,5	
Part des jeunes qui ne travaillent pas et qui ne sont ni dans l'enseignement ni en formation (15-24 ans)	11,1 ⁽¹⁾	8,2	12,4 ⁽¹⁾	

Sources: CE, Programme national de réforme Belgique 2011.

(1) Données pour 2009.

La Belgique est un des pays à avoir adopté des sous-objectifs concernant l'occupation de certains groupes à risque dont le taux d'emploi est inférieur à la moyenne et, dans certains cas, particulièrement faible. Le taux d'emploi des femmes devrait passer de 61,6 % en 2010 à 69,1 % en 2020. Celui des personnes âgées de 55 à 64 ans devrait progresser de près de 13 points de pourcentage pour atteindre 50 %. L'amélioration des résultats en matière d'emploi des ressortissants extra-européens a été formulée en termes de réduction de l'écart entre le taux d'emploi de ce groupe et celui des ressortissants belges. En 2010, la différence s'élevait à 28,4 points de pourcentage. La Belgique enregistrait non seulement le taux d'emploi des ressortissants extra-européens le plus bas de toute l'UE (40,4 %), mais aussi l'écart exprimé en points de pourcentage par rapport au taux d'emploi des ressortissants nationaux le plus élevé après la Suède (où il s'élevait à 32,5 points de pourcentage). En une décennie, cet écart devra se réduire à moins de 16,5 points. Enfin, la part des jeunes (15-24 ans) qui ne travaillent pas et qui ne suivent pas d'études ou de formation devrait atteindre au plus 8,2 % dans dix ans, soit une baisse d'environ 3 points de pourcentage par rapport à 2009.

Les États membres de l'UE présentent dans leurs programmes nationaux de réforme une série de mesures destinées à remplir leurs objectifs, conformément aux dispositions de la stratégie Europe 2020 (et, le cas échéant, aux engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus), aux lignes directrices intégrées et aux actions prioritaires définies par le Conseil européen, et ce quel que soit le niveau de pouvoir dont relèvent les compétences en matière d'emploi. Ainsi, en Belgique, le gouvernement fédéral (en affaires courantes au moment du dépôt du programme de réforme 2011) a entrepris un

certain nombre d'actions à court ou moyen terme relevant de ses compétences et touchant aux actions prioritaires relevées, tandis que les Régions – qui disposent de larges responsabilités en matière d'emploi – ont programmé des initiatives dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi notamment.

3.2 Objectif concernant l'innovation et la R&D

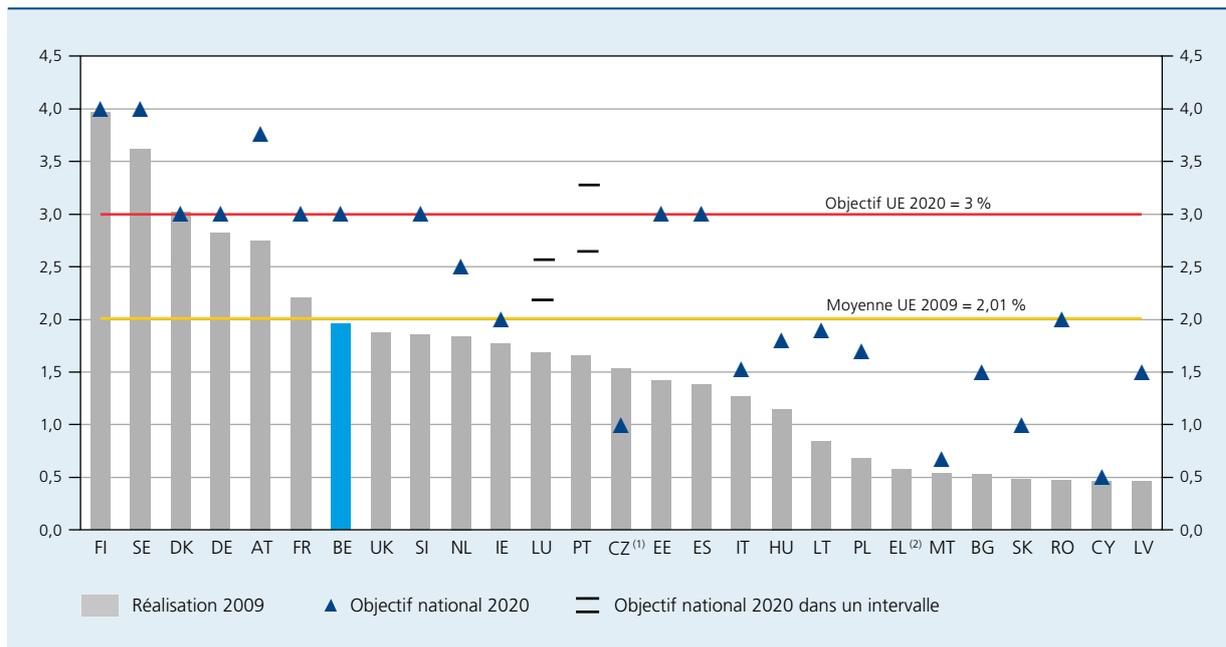
En moyenne dans l'UE, les dépenses intérieures brutes privées et publiques consacrées à la R&D⁽¹⁾ devront s'élever à 3 % du PIB à l'horizon 2020. En 2008⁽²⁾, avec une part estimée à 1,92 %, l'UE faisait toujours face à un écart conséquent dans ce domaine par rapport aux États-Unis et au Japon, soit respectivement 0,9 et 1,5 point de pourcentage. En 2009, la part des dépenses de R&D a légèrement augmenté, pour atteindre 2,01 % du PIB de l'UE.

Une grande disparité des réalisations et des objectifs est observée entre les 27 États membres en matière de R&D. Dans la majorité des États ayant rejoint l'UE en 2004 ou en 2007, la part de ces investissements est nettement inférieure à la moyenne européenne. Sur ces douze pays, huit présentaient en 2009 des dépenses en R&D inférieures à 1 % du PIB. À l'exception de l'Estonie et de la Slovaquie, aucun des nouveaux États membres n'a souscrit à un objectif supérieur à 2 %. À l'autre extrême, les pays scandinaves sont les plus avancés, avec des ratios allant de

(1) Selon Eurostat qui se réfère au Manuel de Frascati (OCDE, 2002), « la recherche et le développement expérimental (R&D) englobent les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme, de la culture et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour de nouvelles applications ».

(2) Source: CE (Eurostat).

GRAPHIQUE 4 PART DES DÉPENSES INTÉRIEURES BRUTES DE R&D DANS LE PIB
(en %)



Sources : CE, Programmes nationaux de réforme 2011 des pays de l'UE.

(1) L'objectif de la République tchèque se limite aux dépenses publiques de R&D.

(2) La dernière réalisation pour la Grèce est une estimation portant sur l'année 2007.

3 à 4 % du PIB environ en 2009. Les engagements pour 2020 y sont déjà ou presque atteints. La Belgique affichait en 2009 une part de dépenses en R&D de 1,96 %, proche de la moyenne européenne. Le pays s'est fixé le même objectif que l'ensemble de l'UE, soit 3 %. La Commission a calculé que globalement, même si les pays atteignaient les objectifs quantitatifs qu'ils se sont donnés pour 2020, la part des dépenses intérieures brutes de R&D dans le PIB de l'UE resterait comprise entre 2,65 et 2,72 %.

Le montant des dépenses en R&D ne suffit cependant pas pour créer la croissance « intelligente » à laquelle l'UE aspire. C'est pourquoi le Conseil européen a demandé lors du sommet des 25 et 26 mars 2010 l'ajout d'un indicateur portant sur les résultats de l'innovation (voir à la section 1.1.1.1 l'initiative phare « Une Union de l'innovation »). Après examen des conclusions d'un groupe de travail de haut niveau, la Commission a décidé de proposer un indicateur fondé sur les entreprises innovantes à croissance rapide. Son élaboration nécessite un délai, de sorte qu'il ne pourra être pris en compte avant l'année 2012.

En Belgique, les Communautés et les Régions sont dotées de larges compétences en matière d'innovation. La recherche fondamentale et la recherche appliquée dans les

établissements d'enseignement supérieur relèvent essentiellement des Communautés⁽¹⁾, tandis que la recherche axée sur l'économie, le développement technologique et la promotion de l'innovation relève des Régions. Les initiatives programmées diffèrent d'une Région à l'autre et dépendent de leurs avantages comparatifs mais elles ont toutes pour objectif de devenir des économies basées sur la connaissance, au travers d'une approche intégrée de l'innovation.

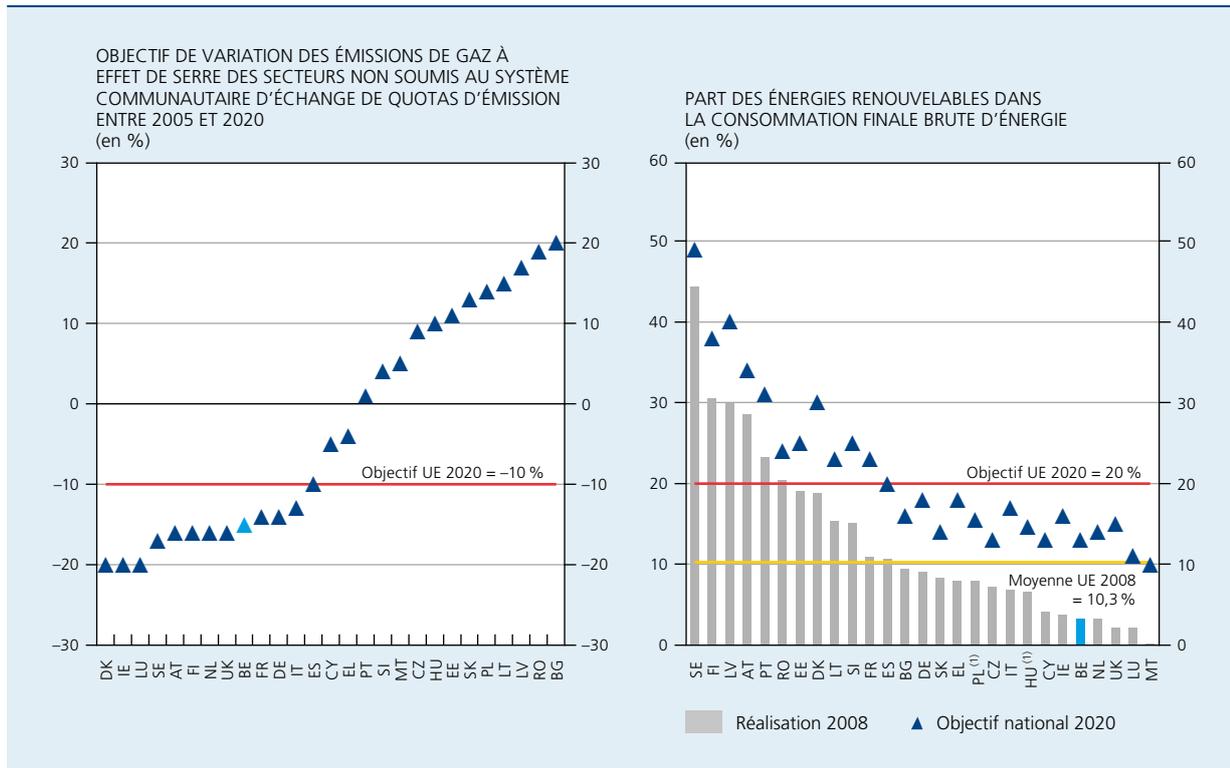
3.3 Objectifs en matière énergétique

En matière environnementale, l'UE a adopté une stratégie de lutte contre le réchauffement climatique qui poursuit les trois objectifs énumérés ci-dessous (« 20/20/20 »).

L'UE s'est engagée à réduire d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à 1990. Pour la période 2005-2020, cet objectif implique une réduction de 21 % des émissions provenant des secteurs couverts par le SCEQE (système communautaire

(1) L'État fédéral et les Régions peuvent également confier les activités de recherche relevant de leur sphère de compétences aux établissements d'enseignement supérieur.

GRAPHIQUE 5 OBJECTIFS DU PAQUET « ÉNERGIE-CLIMAT »



Source : CE.
 (1) Objectif propre (légèrement supérieur au paquet « énergie-climat »).

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre)⁽¹⁾ et une réduction de 10 % des émissions provenant des secteurs non couverts par le SCEQE. Pour atteindre cet objectif global de 10 %, les efforts ont été répartis en fonction du principe du partage du fardeau: chacun des 27 États membres a accepté des limites spécifiques d'émission de gaz à effet de serre, contenues dans le paquet « énergie-climat » européen. Les efforts sont distribués en tenant compte de la situation de départ de chaque pays, notamment des effets de rattrapage pour certains d'entre eux. Ainsi, la Bulgarie et la Roumanie qui ont rejoint l'UE en 2007 sont autorisées à émettre nettement plus que d'autres, mais dans la limite de plafonds juridiquement contraignants. En Belgique, les émissions de gaz à effet de serre devront avoir baissé de 15 % entre 2005 et 2020.

Au niveau de l'UE, la part des énergies renouvelables devrait représenter 20 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020. La méthode de fixation des objectifs en la matière repose aussi sur une répartition équitable des efforts entre les États membres qui tient compte des possibilités de développement de ce type d'énergies au niveau national⁽²⁾. Les exigences vont de 10 % à Malte à 49 % en Suède. En Belgique, la part des énergies

renouvelables en pourcentage de la consommation finale brute énergétique devrait s'élever à 13 % dans dix ans, alors qu'elle était de 3,3 % en 2008, ce qui était nettement inférieur à la moyenne européenne.

Dans le même temps, l'UE a souscrit à un objectif d'accroissement de l'efficacité énergétique de 20 %. Pour la Belgique, l'objectif est exprimé par rapport au scénario de référence PRIMES 2007⁽³⁾: en 2020, la consommation d'énergie primaire devrait être de 18 % inférieure à celle issue de cette projection, qui suppose une politique inchangée. Cette baisse représente une économie énergétique de 9,8 mégatonnes d'équivalent pétrole.

(1) Chaque quota donne le droit d'émettre une tonne de CO₂. Les États membres doivent définir des plans nationaux d'allocation pour chaque période d'échanges, ce qui consiste à indiquer le nombre de quotas que recevra annuellement chaque installation. Les entreprises dont les émissions sont inférieures aux quotas alloués peuvent vendre les quotas non utilisés à un prix fixé par l'offre et la demande au moment de la vente. Celles qui ont des difficultés à ne pas dépasser leurs quotas peuvent prendre des mesures pour réduire leurs émissions ou acheter des quotas supplémentaires. Aujourd'hui, le système s'applique à 11 000 installations européennes, responsables d'environ 50 % des émissions de CO₂ et 40 % des émissions de gaz à effet de serre générées globalement dans l'UE. Au fur et à mesure des périodes d'échanges, le champ d'application du SCEQE s'étend en termes de polluants, d'installations et de pays concernés.

(2) Ces possibilités dépendent notamment des caractéristiques géographiques des pays.

(3) Modèle énergétique utilisé notamment par le Bureau fédéral du plan qui sert de référence pour l'estimation des économies d'énergie primaire. Les projections énergétiques qui y sont décrites ne tiennent pas compte de l'incidence de la crise économique et financière sur le système énergétique car elles ont été réalisées avant 2008.

Les objectifs d'efficacité énergétique ne sont pas directement comparables d'un pays à l'autre car ils dépendent de l'année ou du scénario de référence retenus. Cependant, en faisant la somme des objectifs nationaux annoncés, la Commission européenne a estimé que l'efficacité énergétique ne sera pas suffisamment améliorée.

En matière d'énergie et de climat, les mesures prioritaires du programme national de réforme belge découlent de la mise en œuvre du paquet «énergie-climat». Pour contribuer à la réalisation des objectifs, les autorités fédérales, responsables notamment de la politique des produits et de la fiscalité de l'énergie, doivent appliquer certaines mesures dans ces domaines. Quant aux Régions, responsables entre autres de la conservation de la nature et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, elles mettent au point des plans de politique climatique et des plans d'actions en matière d'efficacité énergétique compatibles avec les engagements pris aux niveaux européen et international.

3.4 Objectifs en matière d'éducation

Le niveau d'éducation est un facteur déterminant de l'insertion durable sur le marché du travail. C'est pourquoi des objectifs ont été fixés en termes de réduction du décrochage scolaire, d'une part, et de progression du nombre de diplômés des études supérieures, d'autre part. Les situations de départ étant diverses, les cibles nationales diffèrent et se situent parfois nettement au-dessus ou en deçà de l'objectif clé européen.

Le taux de décrochage scolaire, c'est-à-dire la part de la population âgée de 18 à 24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'éducation ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur, varie de 4,7 % en Slovaquie à 36,9 % à Malte. À l'exclusion de ce dernier pays, tous les États membres entrés dans l'UE en 2004 présentent des taux inférieurs à la moyenne européenne – qui s'établissait à 14,1 % en 2010 –, tandis que la plupart des pays du Sud de l'Europe ainsi que le Royaume-Uni et la Roumanie enregistrent des taux supérieurs. En Espagne et au Portugal, plus d'un jeune âgé de 18 à 24 ans sur quatre est en situation de décrochage scolaire. Ces pays ont décidé de réduire cette part de moitié.

En Belgique, le taux de décrochage scolaire approchait 12 % en 2010, soit un taux inférieur à la moyenne européenne. L'objectif à atteindre au niveau national est de le réduire à un maximum de 9,5 %. L'effort à consentir est une baisse de 2,4 points de pourcentage d'ici 2020, contre 4,1 points pour l'ensemble de l'UE qui s'est fixé comme objectif global de passer sous le seuil des 10 %.

Les objectifs à atteindre sur le plan du décrochage scolaire ont été exprimés différemment d'un pays à l'autre: certains se sont engagés à le réduire à un niveau déterminé, d'autres à le maintenir en deçà d'un seuil. La Lituanie et le Luxembourg ont choisi cette dernière option et, sur la base des données de 2010, ils semblent avoir déjà atteint leur objectif. En ce qui concerne le Luxembourg, les chiffres résultant de l'enquête harmonisée sur les forces de travail sont soumis à de fortes variations annuelles dues à la taille limitée de l'échantillon.

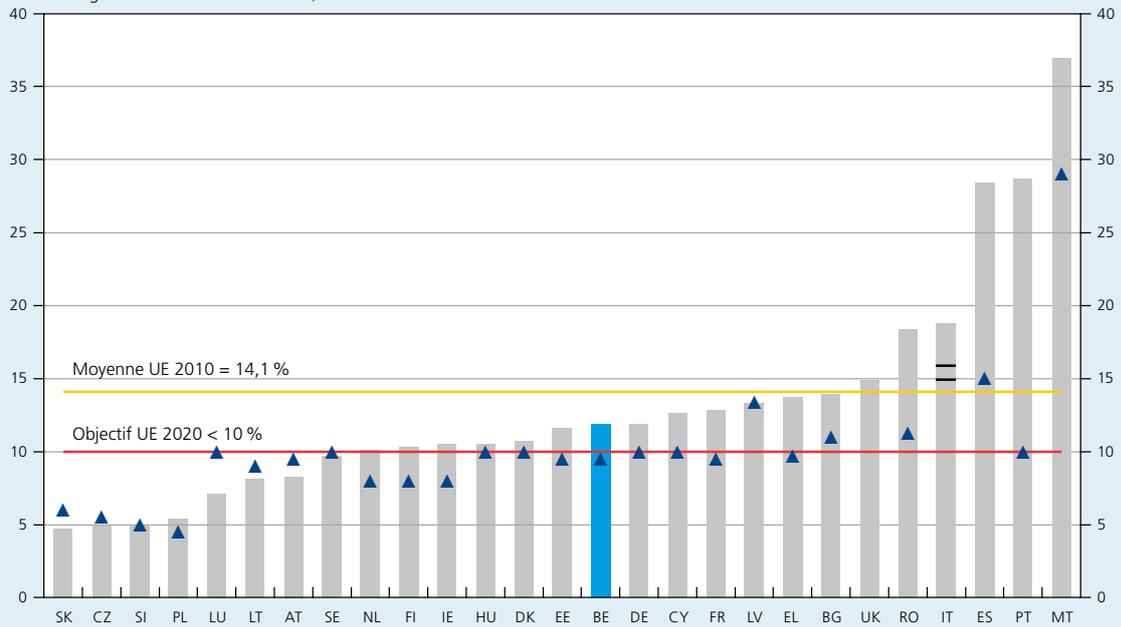
La Commission a calculé que compte tenu des objectifs nationaux, la part des jeunes quittant prématurément l'école s'élèverait en 2020 à 10,3 ou 10,5 % selon que la limite inférieure ou supérieure de la fourchette fixée par l'Italie est retenue; quoi qu'il en soit, l'objectif ne serait donc pas pleinement atteint.

Le second objectif européen en matière d'éducation vise à porter à 40 % au moins la part des personnes âgées de 30 à 34 ans munies d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme équivalent. Ceci devrait contribuer à satisfaire une demande accrue de compétences – les changements industriels et technologiques ont pour effet de soutenir la demande de profils hautement et moyennement qualifiés, au détriment des emplois faiblement qualifiés – et permettre de développer le potentiel d'innovation des économies européennes. Avec, en 2010, la moitié des personnes de ce groupe d'âge diplômées de l'enseignement supérieur ou ayant un niveau d'études équivalent, l'Irlande est en tête du classement européen; ce pays affiche par ailleurs la volonté de faire passer cette part à 60 %. On trouve ensuite les pays scandinaves, le Luxembourg et Chypre. Il convient de noter que si ce classement se réfère aux résultats des enquêtes sur les forces de travail, certains pays ont défini leur objectif sur la base d'indicateurs nationaux. Ainsi, le Luxembourg a défini l'indicateur par rapport à un taux national qui est d'environ 30 % alors que le résultat de l'enquête sur les forces de travail est de 46,1 %. Le Danemark s'est rallié à l'objectif européen de 40 % mais compte atteindre ce niveau en remplissant des objectifs nationaux calculés différemment (la moitié des jeunes doivent être hautement qualifiés). En Finlande, la définition de jeune hautement qualifié exclut actuellement les diplômés de l'enseignement supérieur non-universitaire; le pays présente donc un taux national plus faible que celui qui résulte de l'enquête européenne.

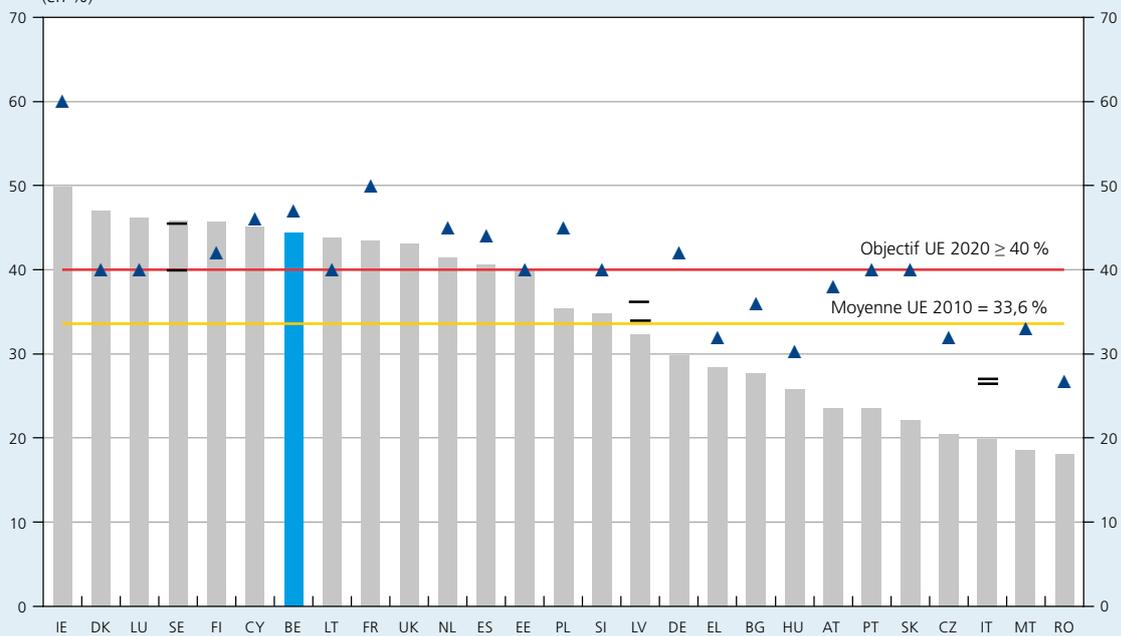
En 2010, avec une part de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur de 44,4 %, la Belgique affichait une performance supérieure à la moyenne européenne. L'engagement pris au niveau national est de faire passer à 47 % au moins la proportion des diplômés de l'enseignement supérieur.

GRAPHIQUE 6 INDICATEURS D'ENSEIGNEMENT

TAUX DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE
 (% de la population âgée de 18 à 24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur)



PART DES PERSONNES DE 30 À 34 ANS MUNIES D'UN DIPLÔME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR OU D'UN DIPLÔME ÉQUIVALENT
 (en %)



■ Réalisation 2010 ▲ Objectif national 2020 = Objectif national 2020 dans un intervalle

Sources : CE, Programmes nationaux de réforme 2011 des pays de l'UE.

Les objectifs nationaux ne permettent pas d'honorer l'engagement européen global en 2020 ; en effet, selon la Commission, la part des personnes hautement qualifiées âgées de 30 à 34 ans ne dépasserait pas 38 %, même si la limite supérieure de la fourchette donnée par certains États est retenue.

En Belgique, l'enseignement relève de la compétence des Communautés linguistiques. Afin de diminuer les risques de décrochage scolaire, les Communautés flamande et française ont entrepris une réforme de l'enseignement secondaire, destinée notamment à revaloriser l'enseignement technique et professionnel, renforcer l'enseignement en alternance et améliorer l'articulation entre l'enseignement et le monde du travail. Outre les initiatives destinées à encourager l'accès aux études supérieures, la formation tout au long de la vie est considérée comme une priorité pour améliorer les chances d'insertion et de mobilité sur le marché du travail.

3.5 Objectif en ce qui concerne la cohésion sociale

L'objectif européen est exprimé en termes de réduction du nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté

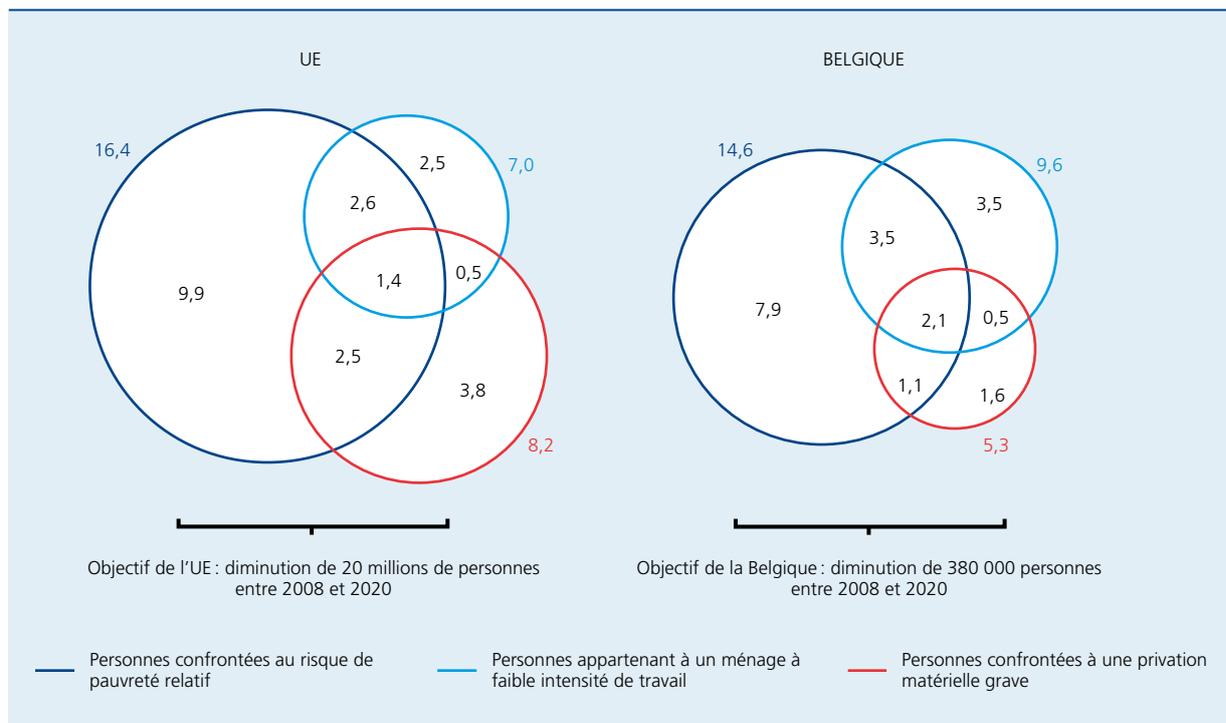
ou d'exclusion sociale, défini sur la base de trois indicateurs : (1) le risque de pauvreté relatif exprimé par rapport à un seuil monétaire⁽¹⁾, (2) la privation matérielle grave⁽²⁾ et (3) l'appartenance à un ménage à faible intensité de travail⁽³⁾. Il s'agit de réduire cette population de 20 millions de personnes d'ici 2020.

Sur la base des données de l'enquête EU-SILC⁽⁴⁾ menée en 2009 (et portant sur les revenus de 2008), la part des personnes confrontées à au moins un de ces trois

- (1) Les personnes à risque de pauvreté sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté, qui est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux). En Belgique, le seuil de pauvreté ainsi défini correspond à 966 euros par mois pour une personne seule.
- (2) Les personnes en situation de privation matérielle grave ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins quatre des neuf éléments suivants : ils ne sont pas en mesure 1) de payer un loyer ou des factures courantes, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent en protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur ou 9) un téléphone.
- (3) Les personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans un ménage dans lequel en moyenne les adultes (âgés de 18 à 59 ans) ont utilisé moins de 20 % de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année précédente. Les étudiants sont exclus.
- (4) Le projet EU-SILC a été lancé en 2003 (mais l'enquête n'a pas été mise en place au même moment dans tous les États membres, même les plus anciens) et a pour but d'obtenir les données permettant de calculer les indicateurs structurels de la cohésion sociale. L'enquête harmonisée au niveau de l'UE collecte des données sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale.

GRAPHIQUE 7 INDICATEURS DE COHÉSION SOCIALE

(en % de la population totale, revenus de 2008)



Sources : CE, Programme national de réforme Belgique 2011.

critères (sans double-comptage) s'élevait à 23,1 % dans l'UE, soit 114 millions de personnes. En Belgique, ce pourcentage était 20,2 %, soit 2,1 millions de personnes.

Certaines personnes cumulent ces trois situations de risque; c'était le cas pour 2,1 % de la population en Belgique en 2009, soit 219 000 personnes. Le risque le plus élevé auquel la population est confrontée était celui de se retrouver en deçà du seuil de pauvreté (14,6 %). L'intensité de travail doit être suffisante pour ne pas basculer dans la pauvreté ou l'exclusion sociale: 9,6 % de la population vivait dans un ménage dont le potentiel d'emploi est insuffisamment exploité. La privation matérielle grave concernait 5,3 % de la population en Belgique.

La majorité des pays de l'UE se sont engagés à réduire le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2020, mais certains ont choisi un autre indicateur (risque de pauvreté uniquement, risque lié à la faible intensité de travail).

Au regard des engagements des autres pays de l'UE, l'objectif national est relativement ambitieux en Belgique. Il est de faire passer le nombre de personnes risquant de se trouver dans une situation précaire de 2,2 millions à 1,8 million entre 2008 et 2020.

Le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté est d'exercer un emploi. Ce constat est valable dans tous les pays de l'UE. En Belgique, le taux de risque de pauvreté est sept fois plus faible pour les personnes en emploi que

TABEAU 2 OBJECTIFS DE COHÉSION SOCIALE FIXÉS PAR LES PAYS DE L'UE⁽¹⁾
(milliers de personnes, sauf mention contraire)

	2008	2009	2020	Objectif de baisse en niveau 2008-2020	Objectif de baisse en % 2008-2020
Objectif exprimé par rapport à la population confrontée au risque de pauvreté					
RO	4 988	4 745	4 408	580	11,6
BG	1 632	1 657	1 372	260	15,9
LV	573	573	452	121	21,1
Objectif exprimé par rapport à la population confrontée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale					
CZ	1 566	1 448	1 536	30	1,9
PT	2 757	2 648	2 557	200	7,3
MT	79	82	72	7	8,3
SI	361	339	321	40	11,1
PL	11 491	10 454	9 991	1 500	13,1
ES	10 340	10 652	8 840 – 8 940	1 400 – 1 500	13,5 – 14,5
IT	15 099	14 835	12 899	2 200	14,6
GR	3 046	3 007	2 596	450	14,8
SK	1 111	1 061	941	170	15,3
AT	1 532	1 406	1 297	235	15,3
CY	174	176	147	27	15,5
HU	2 794	2 956	2 344	450	16,1
FI	910	886	760	150	16,5
BE	2 194	2 145	1 814	380	17,3
LT	928	985	758	170	18,3
Objectif exprimé par rapport à la population vivant dans un ménage à faible intensité de travail					
DK	347	360	325	22	6,3

Sources: CE, Programmes nationaux de réforme 2011 des pays de l'UE.

(1) Les pays de l'UE ayant fixé des objectifs nationaux incompatibles avec les indicateurs issus de l'enquête EU-SILC ne sont pas repris dans le tableau. Le Luxembourg et le Royaume-Uni n'ont pas retenu d'objectifs quantitatifs de réduction de la pauvreté.

pour les chômeurs⁽¹⁾. Les réformes structurelles du marché du travail sont complétées au niveau fédéral, à Bruxelles et en Flandre par des plans de lutte contre la pauvreté comprenant notamment des volets relatifs au logement, à l'éducation, à la santé et à l'emploi. La politique menée en Wallonie en matière d'insertion sociale est universelle mais des efforts particuliers sont déployés pour les personnes les plus éloignées du marché du travail.

Conclusions

En 2010, l'UE a décidé de redynamiser son économie, non seulement pour accélérer la sortie de crise, mais aussi pour asseoir les bases d'une croissance « intelligente, durable et inclusive ». La stratégie Europe 2020 établit le cadre dans lequel l'économie européenne va évoluer d'ici la fin de la décennie. Pour atteindre ses cinq objectifs clés en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, de développement durable et d'inclusion sociale, l'UE souhaite entreprendre ou poursuivre des actions concrètes dans sept domaines clés. Des initiatives sont attendues au niveau européen (et international) comme au niveau national (et régional).

La réussite de la stratégie Europe 2020 nécessite que ses objectifs et principes soient adoptés par toutes les parties prenantes, en commençant par les États membres. Pour s'assurer de cette collaboration, l'UE a mis en place une structure de surveillance des politiques comportant trois piliers : budgétaire, macroéconomique et thématique. C'est dans le cadre de la surveillance thématique que les engagements des États en faveur de la stratégie Europe 2020 sont examinés et que leurs progrès sont mesurés. Les programmes nationaux de réforme déposés chaque année auprès de la Commission européenne contiennent en effet la transposition des objectifs clés européens en cibles nationales, ainsi que les mesures que les pays comptent mettre en œuvre pour les atteindre.

L'année 2011 coïncide avec la première mise en œuvre de ce nouveau modèle de gouvernance qui fait converger les politiques et les instruments européens vers un seul but : une croissance « intelligente, durable et inclusive ». Au premier semestre – le « semestre européen » –, l'impulsion a été donnée en janvier par l'examen annuel de la croissance mené par la Commission européenne. Cet exercice a permis au Conseil européen d'adopter en mars des actions prioritaires pour l'année. En avril, les États membres ont rédigé leur programme national de réforme et leur programme de stabilité ou de convergence. La Commission les a examinés en mai et, en juin, le Conseil

a émis des recommandations spécifiques à chaque pays, dans le but de renforcer la cohérence des politiques nationales qui seront mises en œuvre au cours du semestre suivant, dit « semestre national ».

Les recommandations adressées à la Belgique sont au nombre de six et concernent la correction du déficit public, l'amélioration de la viabilité à long terme des finances publiques en maîtrisant les dépenses liées au vieillissement, la correction des faiblesses structurelles du secteur financier, la prise de mesures afin de réformer le système de négociation et d'indexation des salaires, l'accroissement de la participation au marché du travail, et le renforcement de la concurrence dans le secteur de la vente au détail et sur les marchés de l'électricité et du gaz.

La compilation des programmes nationaux de réforme montre que la mobilisation des pays en faveur de la stratégie Europe 2020 s'avère insuffisante dans un certain nombre de domaines.

Ainsi, même si les engagements pris par les États membres étaient respectés, l'objectif stratégique européen en matière d'emploi ne sera pas atteint. En 2020, le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans dans l'UE ne devrait s'élever qu'à 73,7 % ou 74 % selon que l'on considère la valeur minimale ou la valeur maximale des fourchettes données par certains États membres, soit un niveau inférieur aux 75 % attendus. Les autorités belges se sont fixé un objectif de taux d'emploi de 73,2 % à l'horizon 2020, soit une progression de 5,6 points de pourcentage en dix ans.

Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, en tenant compte des objectifs quantitatifs nationaux, la part moyenne des dépenses intérieures brutes de R&D dans le PIB de l'UE resterait inférieure à 3 %, objectif auquel la Belgique a souscrit.

En matière énergétique, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de hausse de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie ont été définis dans le paquet « énergie-climat » européen, dont l'effort global est partagé entre les 27 États membres. Dans ce cadre, la Belgique devrait réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 15 % en 2020 par rapport à leur niveau en 2005 et augmenter la part des énergies renouvelables dans sa consommation finale énergétique à 13 %. Les efforts d'amélioration de l'efficacité énergétique – troisième volet de l'objectif européen « 20/20/20 » – présentés dans les programmes nationaux de réforme ne peuvent être directement comparés entre les pays.

(1) Selon les critères du Bureau international du travail (BIT).

L'objectif en matière d'éducation est double : ramener le taux de décrochage scolaire sous le seuil de 10 % et porter à au moins 40 % la part des personnes âgées de 30 à 34 ans détentrices d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Une fois encore, les objectifs nationaux ne permettent pas d'assurer l'engagement européen global ; la Commission européenne a calculé qu'en 2020, la part des jeunes quittant prématurément l'école se situerait entre 10,3 et 10,5 % et que le pourcentage de personnes hautement

qualifiées ne dépasserait pas 38 %. La Belgique a souscrit à des objectifs de 9,5 % et 47 % respectivement.

Enfin, en matière de cohésion sociale, l'objectif européen est de faire en sorte que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'ensemble de l'UE d'ici 2020. La Belgique a pris l'engagement de réduire ce nombre de 380 000 personnes entre 2008 et 2020.

Bibliographie

CE (2010a), *Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, Bruxelles, mars.

CE (2010b), *Une stratégie numérique pour l'Europe*, COM(2010) 245 final/2, Bruxelles, août.

CE (2010c), *Jeunesse en mouvement: Une initiative pour libérer le potentiel des jeunes aux fins d'une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne*, COM(2010) 477 final, Bruxelles, septembre.

CE (2010d), *Initiative phare Europe 2020: Une Union de l'innovation*, COM(2010) 546 final, Bruxelles, octobre.

CE (2010e), *Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation: Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène*, COM(2010) 614 final/2, Bruxelles, novembre.

CE (2010f), *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: Une contribution européenne au plein emploi*, COM(2010) 682 final, Bruxelles, novembre.

CE (2010g), *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: Un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*, COM(2010) 758 final, Bruxelles, décembre.

CE (2011a), *Examen annuel de la croissance*, COM(2011) 11 final, Bruxelles, janvier.

CE (2011b), *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020*, COM(2011) 21 final, Bruxelles, janvier.

CE (2011c), *Clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques: Orientations pour les politiques nationales 2011-2012*, COM(2011) 400 final, Bruxelles, juin.

CE (2011d), *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014*, SEC(2011) 802 final, Bruxelles, juin.

CE (2011e), *Statement by President Barroso following the adoption of the 2011 country specific recommendations*, Press conference, Speech/11/416, Strasbourg, 7 juin.

Conseil central de l'Économie (2010), « Stratégie Europe 2020: Mise en œuvre via 'le semestre européen' et rôle des interlocuteurs sociaux », *Lettre mensuelle socio-économique*, 163, 14-21, Bruxelles, octobre.

Conseil central de l'Économie (2011), « Union européenne: Vers une nouvelle gouvernance », *Lettre mensuelle socio-économique*, 169, 24-29, Bruxelles, avril.

Conseil européen (2010a), *Conclusions des 25 et 26 mars 2010*, Bruxelles.

Conseil européen (2010b), *Conclusions du 17 juin 2010*, Bruxelles.

Conseil européen (2010c), *Conclusions des 28 et 29 octobre 2010*, Bruxelles.

Conseil européen (2011a), *Conclusions des 24 et 25 mars 2011*, Bruxelles.

Conseil européen (2011b), *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014*, Bruxelles, 22 juin.

Conseil européen (2011c), *Conclusions des 23 et 24 juin 2011*, Bruxelles.

Groupe de travail sur la gouvernance (2010), *Rapport final du groupe de travail au Conseil européen*, Bruxelles, octobre.

OECD (2002), *Frascati Manual*, Paris.

Programme de stabilité de la Belgique (2011-2014), Bruxelles, avril.

Programme national de réforme, Belgique 2011, Bruxelles, avril.

Programmes nationaux de réforme des États membres de l'UE :

http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/type/member-states-documents/index_en.htm

Stratégie Europe 2020 :

http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

UE (2010a), « Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union », *Journal officiel de l'Union européenne*, 28-34, 23 juillet.

UE (2010b), « Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres », *Journal officiel de l'Union européenne*, 46-51, 24 novembre.